UNIVERSITÉ DE DIJON
FACULTÉ DE DROIT

La Séparation des Eglises et de l'Etat

ET

L'Administration des Domaines

Séquestre des Biens des anciens Etablissements Ecclésiastiques

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Samedi 29 Juin 1912 à 8 h. 1/2 du matin

PAR

EMILE ROBLOT
Receveur de l'Enregistrement et des Domaines

Président : M. DELPECH, professeur

Suffragants { MM. DESLANDRES, professeur
De NESMES DESMARETS, chargé de cours

GRENOBLE
Imprimerie et Lithographie F. Eymond, 30 avenue Félix-Viallet
1912

La Séparation des Eglises et de l'Etat

et

L'ADMINISTRATION DES DOMAINES

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535717_0031

UNIVERSITÉ DE DIJON
FACULTÉ DE DROIT

La Séparation des Eglises et de l'Etat

ET

L'Administration des Domaines

Séquestre des Biens des anciens Etablissements Ecclésiastiques

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Samedi 29 Juin 1912 à 8 h. 1/2 du matin

PAR

EMILE ROBLOT
Receveur de l'Enregistrement et des Domaines

ACAD. LYON-DIJON

Président : M. DELPECH, professeur

Suffragants { MM. DESLANDRES, professeur
De NESMES DESMARETS, chargé de cours

GRENOBLE
Imprimerie et Lithographie F. Eymond, 30 avenue Félix-Viallet
1912

INTRODUCTION

Durant près d'un siècle à dater du 26 messidor an IX, les relations de l'Etat avec l'autorité religieuse catholique furent déterminées par le Concordat, passé entre le premier consul et Pie VII. Aux termes de cette convention la loi civile assurait à l'exercice du culte la protection dont bénéficient les services publics. Le décret du 19 mars 1859 constituait la charte des autres cultes. Avec l'appui du bras séculier, les Eglises s'étaient constitué un patrimoine important qui faisait naître entre elles, les particuliers et l'Etat des rapports juridiques complexes. Mais malgré l'existence des conventions qui réglaient ces rapports, le mécontentement ne cessa de régner. Sous l'Empire, le parti républicain se proposait déjà de rompre les liens qui rattachaient l'Etat français aux différents cultes, et, à partir de 1871, les radicaux ne cessaient d'insérer la séparation parmi les articles de leur programme. Lorsqu'ils arrivèrent au pouvoir, des vexations ne cessèrent de se produire entre les autorités civiles et religieuses, si bien, qu'en hauts lieux, la rupture, si elle n'était pas désirée, devait être facilement acceptée. Diverses nations comme les Etats-Unis et les pays d'Amérique d'origine espagnole ou portugaise, vivant sous un régime de séparation, donnaient au surplus l'exemple d'une entente parfaite avec l'autorité religieuse.

La disparition de Léon XIII, l'avènement de Pie X au trône pontifical, de graves difficultés d'ordre diplomatique entre Paris et le Vatican furent les événements politiques qui précipitèrent la réforme.

Le 4 septembre 1904, dans un discours prononcé à Auxerre, M. Combes, Président du Conseil des Ministres, laissait prévoir que le gouvernement allait déposer lui-même un projet de loi de séparation des Eglises et de l'Etat ; le 12 novembre suivant une commission était saisie dudit projet qui était approuvé les 8 et 14 décembre 1904.

Jamais, depuis les temps révolutionnaires, le Parlement français n'écouta plus brillante discussion. Tous les grands orateurs ayant accès à la Tribune des Chambres jetèrent tour à tour l'émotion dans le pays, car la France se souvint des périodes de son histoire où la question religieuse avait fait souffrir et mourir bien des hommes. Les passions politiques allaient être de nouveau déchaînées et de graves conflits devaient surgir entre les revendications des fidèles soucieux de respecter la volonté des morts et celles des non-croyants désireux d'affaiblir les Eglises au profit de la collectivité des citoyens. La loi de séparation, issue de la lutte habilement conduite de part et d'autre, présente-t-elle toutes les qualités désirables de justice et de raison ? La question, simple en apparence, est au fond double, car la loi de séparation est la solution d'un conflit d'intérêts politiques, et celle d'un conflit d'intérêts privés.

L'étude et la critique du double résultat auquel s'est arrêté le législateur nous ont tenté ; nous n'avons du reste exposé dans ce travail, que nos réflexions sur le règlement des intérêts privés tel que l'a voulu le législateur. Limitant ainsi le champ de notre étude, nous nous sommes appliqué à rester complètement à l'écart des passions soulevées, à éviter toute discussion qui eût pu révéler un préjugé politique ; nous nous sommes efforcé au contraire d'exposer le plus fidèlement possible les prétentions contradictoires, et de dégager la règle d'équité que l'on aurait dû, d'après nous, suivre pour rendre à chacun ce qui lui appartenait.

Quand nous entreprîmes l'étude de la loi de séparation dans ses rapports avec le droit privé, les opérations de liquidation des biens cultuels étaient loin d'être achevées ; aujourd'hui l'Administration des Domaines, grâce à une activité que seuls peuvent apprécier ceux qui ont été aux prises avec les difficultés de toutes sortes soulevées par l'application de la loi, a presqu'achevé la tâche qui lui a été confiée. Lors donc que nous exposons la lutte qu'elle a soutenue contre les particuliers, nous faisons un travail qui semble ne présenter qu'un intérêt rétrospectif. Loin de chercher à réfuter cette observation, que l'on pourrait prendre au premier abord pour une critique, nous la faisons nôtre, au contraire, et affirmons que nous avons voulu faire œuvre d'historien. Si nous avions désiré prévoir et indiquer tant aux parties qu'à l'Administration les moyens à invoquer en demande ou en défense, certes nous arriverions trop tard. Est-ce à dire cependant que des travaux qui résument le passé ne présentent aucun intérêt pour l'avenir ? Soutenir l'affirmative serait nier cette vérité universellement admise que les leçons du passé sont les meilleurs avertissements pour demain. Si la troisième république continue son œuvre de sécularisation de la société moderne en laïcisant l'enseignement, si elle porte à son paroxysme la compétence universelle de l'Etat en multipliant les monopoles, si un gouvernement arrive en un mot à réaliser le programme collectiviste, à chaque pas surgiront des conflits entre les droits de la collectivité des citoyens et ceux des individus. De même, si la marche de la société dans la voie du progrès est un jour arrêtée, comme elle le fut en l'an VII par la restauration du pouvoir absolu s'appuyant sur les forces traditionnelles de l'Eglise, nous assisterons à une restitution de biens analogue à celle qu'ordonna le décret du 7 thermidor an XI ; et de nouveau les conflits d'intérêts entre les particuliers et l'Etat renaîtront !

Nous avons, dans cette étude, dénoncé les erreurs juri-

diques commises pendant la discussion de la loi et pendant la liquidation des biens cultuels.

Avant de porter un jugement sur les solutions particulières qui ont prévalu, il nous faut connaître le principe fondamental sur lequel le législateur a édifié son œuvre.

Lorsqu'il s'est agi de décider quel serait le sort des biens qui se trouvaient entre les mains des établissements du culte, il fallut choisir entre deux systèmes irréductiblement contradictoires.

Dans une première doctrine on soutenait que lorsqu'un établissement du culte gratifié vient à disparaître, il y a lieu de reconnaître au bienfaiteur ou à ses héritiers le droit d'exiger le retour du bien donné ou légué dans le patrimoine du bienfaiteur ; que l'Etat ne pourrait employer ce bien au profit d'autres personnes morales qu'en l'absence de tout héritier. Cette opinion se réclamait de précédents législatifs : de la loi du 24 mai 1825 sur la dissolution des Congrégations, de la loi du 12 juillet 1875 sur l'enseignement supérieur libre, de la loi du 30 octobre 1880 qui laïcisa l'enseignement primaire, enfin de la loi du 7 juillet 1904 qui a dissous les congrégations enseignantes.

Malgré l'autorité de son passé, cette thèse ne prévalut pas. La séparation de 1905 était précédée de celle des temps révolutionnaires. N'était-il pas naturel d'invoquer en 1905 les arguments qui avaient permis aux grands orateurs de 1789 d'entraîner la majorité ? Il est possible de soutenir que le droit de tester est un droit naturel sans limite quand le père de famille distribue son bien à des individualités réelles ayant corps et vie, à des personnes dont les intérêts privés ne réfléchissent pas sur ceux de leurs concitoyens pour faire peser sur eux des charges nouvelles. Dès lors que le testateur dispose en faveur de personnes morales destinées à détenir éternellement des biens en vue d'un but déterminé, ne viole-t-il pas le principe de la société moderne qui veut que les

biens se transmettent de génération en génération dégagés de tout lien personnel ? Si la Nation abdique un instant son droit et permet à ce testateur d'immobiliser une partie de son patrimoine, le testateur ne bénéficie pas d'un droit, mais seulement d'une concession révocable. Lorsque l'Etat juge que le moment est venu de retirer la permission qu'il a accordée, son devoir est de surveiller le sort des biens dont il a autorisé l'immobilisation, son devoir est de ne pas tromper l'intention du testateur en remettant ces biens entre des mains quelconques, mais au contraire de faire servir les biens à un but, le plus voisin possible de celui que le testateur a choisi. (1) Lors donc qu'un homme, pour obéir à des instincts religieux, a diminué son patrimoine à ses dépens et à ceux de ses héritiers d'une portion qu'il a affectée à un établissement du culte, il a préféré des besoins supérieurs à ses propres besoins et à ceux de sa famille. Dès lors si l'établissement gratifié disparaît pour faire place à un nouvel établissement à tendances idéales analogues, ne convient-il pas de transmettre au second les biens du premier, au lieu de les faire tomber dans un patrimoine particulier qui ne sert qu'à satisfaire des besoins égoïstes? Les établisements du culte, usufruitiers de biens dont la propriété a été confiée à l'Etat à charge de faire jouir dans un but déterminé, voilà donc en quelques mots la formule de la doctrine qui a inspiré les auteurs de la loi de séparation. Ce système domine toute la loi : aussi c'est à lui que l'Administration des Domaines a demandé les secours de son argumentation dans la lutte qu'elle a soutenue pour défendre les intérêts de l'Etat et des établissements attributaires des biens cultuels. (2)

Le conflit ne devait pas se restreindre aux questions de

(1) Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français*, nos 346 et 360.

(2) Michoud, *Ibid*, no 384 et suivant.

principe : la loi ayant accordé un sort privilégié à certains éléments du patrimoine ecclésiastique en raison de leur origine, l'Administration eut à lutter contre une opinion extensive de la générosité du législateur.

L'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 supprime les établissements publics du culte, fait disparaître des collectivités qui, douées de la personnalité morale, avaient acquis des droits. Mais comme des droits ne peuvent exister sans titulaires, l'art. 3 de la loi du 9 décembre 1905 les *attribue* aux successeurs qu'il impose aux établissements publics du culte.

Pour faire l'attribution des droits, la loi distingue : 1°) les biens mobiliers et immobiliers des établissements ; 2°) les biens de l'Etat, des départements et des communes dont les mêmes établissements ont la jouissance.

Le sort de ces derniers était facilement déterminable : une loi les avait affectés au service des cultes, reconnu service d'Etat, une autre loi pouvait les désaffecter dès lors que l'Etat ne reconnaissait, ne salariait, et ne subventionnait aucun culte. Et ce droit de disposition exercé par l'Etat, était une conséquence du droit de propriété que lui a formellement reconnu la jurisprudence de la Cour de Cassation. Par l'arrêt du 13 août 1839 (1) elle estimait en effet que la propriété conférée à l'Etat par la loi du 14 brumaire an II n'avait pu lui échapper que s'il l'avait transférée aux établissements ecclésiastiques, et que le transfert ne résultait pas de l'art. 12 du Concordat qui se bornait à mettre les Eglises à la disposition des évêques.

Bien plus délicate au contraire était la fixation du sort du patrimoine des établissements publics. Le législateur ne contesta pas à ces corps de mainmorte le droit de propriété des biens qu'ils avaient pu acquérir dès lors qu'on leur avait reconnu la personnalité morale. Il le consolida

(1) Sirey, 1839-1-744.

au contraire sur la tête des héritiers qu'il leur désignait ; (1) mais il leur rappela que si les dits héritiers ne venaient pas à la vie, les corps religieux, disparaissant, seraient considérés comme des individus qui meurent en déshérence. L'Etat reprendrait leurs propriétés devenues vacantes.

Avant de songer à faire l'attribution des biens ecclésiastiques, le législateur devait se rappeler les actes qui leur avaient conféré les droits de propriété et d'usage. Il n'avait pas à remonter antérieurement à 1789 car, à l'époque de la Révolution, s'était produit un arrêt dans la vie des établissements du culte. En 1789, ils avaient un patrimoine dont l'importance devait attirer la convoitise du gouvernement révolutionnaire aux prises avec un grand embarras financier. Aussi les dispositions législatives se suivirent-elles rapidement qui accaparèrent les biens ecclésiastiques au profit de la République. La loi du 2 novembre 1789 les déclara biens nationaux ; le décret du 19 août-3 septembre 1792 décida la vente des immeubles des fabriques à la condition par le Trésor de leur servir l'intérêt à 4 % du produit de la vente. Le législateur ne réserva aucun crédit pour l'acquit des fondations pieuses d'ailleurs supprimées en principe par l'art. 25 de la loi du 16 mai 1791. Puis le décret des 12-14 septembre 1792 ordonna l'enlèvement dans les églises des ornements d'or et d'argent, vases et cloches pour être convertis en argent monnayé. Bientôt survint le décret du 24 août-13 septembre 1793 qui déclara la rente éteinte au profit de la République. Enfin le décret du 14 brumaire an II (4 novembre 1793) confisqua tout l'actif mobilier et immobilier des fabriques. Avec le premier Consul, devait apparaître une législation favorable aux établissements du culte, une législation qui, sans doute, allait respecter les droits des tiers acquis en vertu de l'œuvre révolutionnaire, mais se proposait de restituer aux fabriques

(1) Les associations cultuelles.

ce qui restait de leur patrimoine dans le domaine public. Ce fut l'œuvre de la loi du 18 germinal an X, de l'arrêté du 9 floréal an XI, du décret du 7 thermidor an XI. L'art. 1 de ce décret porte que les biens des fabriques non aliénés ainsi que les rentes dont elles jouissaient, et dont le transfert n'aurait pas été fait, devraient être rendus à leur destination. L'interprétation extensive de ce texte permit aux fabriques de se faire envoyer en possession même des biens célés au Domaine. Par là on entendit « tous les biens ecclésiastiques qui n'auraient pas été inscrits sur les registres de la régie des Domaines ou dont cette régie n'aurait pas fait le recouvrement, ou ne l'aurait pas fait poursuivre par voie de contrainte et dont elle serait sensée dès lors avoir ignoré l'existence » (arrêté du 27 frimaire an II, art. 2). Ces biens avaient été usurpés par des fermiers, des locataires, des concessionnaires « qui n'avaient pas déclaré, conformément à l'art. 37 du décret des 7 et 11 août 1790, comment et en vertu de quoi ils jouissaient, qui n'avaient pas présenté et fait parapher leurs titres. » (Conseil d'Etat, avis du 30 avril 1807).

Après le décret du 7 thermidor an XI qui pose le principe de la restitution, de nombreux décrets sont intervenus et ont affecté de nouveaux biens aux fabriques. Entre autres, le décret du 25 frimaire an XII attribue aux fabriques les biens grevés d'anciennes fondations ou de services anniversaires faisant partie des revenus des églises. Et le décret du 17 mars 1809 rend aux fabriques les biens aliénés mais rentrés dans le Domaine de l'Etat par suite de déchéance de leurs acquéreurs, « à condition par les fabriques de verser dans la caisse du Domaine, pour être remis à l'acquéreur déchu, les acomptes qu'il aurait déjà payés. » (1)

(1) André, *Cours alphabétique de droit ecclésiastique*. Tome 1, page 493 et suivantes. — De Moüy, *Nouvelle législation des cultes* n° 136 et suivants. — Michoud, *Op. cit.* n°s 384 et suivants.

A côté de ces biens restitués aux fabriques par le Concordat et les actes législatifs qui en sont la conséquence, le patrimoine des établissements publics du culte se composait encore des acquisitions à titre onéreux et à titre gratuit. En effet, l'art. 76 des articles organiques avait reconnu aux fabriques le droit de recueillir des dons et des legs « pour l'entretien des Eglises et l'administration des aumônes. » Tandis qu'on leur permettait d'acheter librement des meubles, il leur fallait l'autorisation du Chef de l'Etat pour acheter des immeubles. Quant aux acquisitions à titre gratuit, elles étaient toutes soumises à l'autorisation épiscopale d'abord, à l'autorisation gouvernementale ensuite. Lorsque cette double habilitation était intervenue, la propriété du legs reposait sur la tête de l'établissement ; mais, pour en jouir, lorsqu'il y avait des héritiers à réserve, celui-ci devait encore leur en demander la délivrance.

L'Administration des Domaines séquestre, chargée, comme nous le verrons, de rechercher tous les éléments constitutifs du patrimoine des établissements ecclésiastiques, devait soigneusement vérifier si toutes les conditions étaient réunies qui établissaient le droit de propriété de ces personnes morales. Lorsqu'un établissement ecclésiastique avait été institué légataire aux termes d'un testament, ses droits n'étaient que conditionnels jusqu'au jour où était intervenue l'autorisation gouvernementale. En effet, un acte, valable dans sa forme, peut rester sans valeur juridique par suite de la survenance ou de la défaillance d'un événement postérieur nécessaire à la validité du contrat, et la personne morale à qui une libéralité a été faite n'est légataire que sous condition que le gouvernement lui accordera l'autorisation prévue par l'art. 910 du Code Civil aux termes duquel « les dispositions entre vifs et par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'un établissement d'utilité publique n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront

autorisées par un décret du Président de la République. »

Mais l'autorisation gouvernementale, qui était une condition exigée pour l'exercice du droit, n'était pas une condition mise à l'existence de ce droit. L'autorisation exigée par l'art. 910 du Code Civil, loin de créer la capacité de recevoir, la présuppose chez les personnes morales. D'après Demolombe « la condition de l'autorisation présuppose elle-même leur capacité, puisqu'elle en règle l'exercice », et « les établissements publics et les communautés, qui ont une existence légale, sont en principe capables de recevoir, sous la condition de l'autorisation à laquelle sont soumises les dispositions qui sont faites à leur profit. » (Tome XVIII, n° 593, page 595.)

D'après cela, le droit à la libéralité ne date pas du jour de l'autorisation gouvernementale, mais du jour du décès du testateur. C'est bien dans ce sens que s'est prononcée le Cour de Cassation dans un arrêt du 7 juillet 1868 (Bourlier c/ Bureau de bienfaisance de Saint-Genis-Terre-Noire.) Elle décide qu'une personne morale gratifiée d'un legs universel a droit aux fruits des biens légués à compter du jour du décès du testateur, lorsque celui-ci n'a pas laissé d'héritiers à réserve. On lit « qu'aux termes de l'art. 1006 du Code Civil, lorsqu'il n'y a pas d'héritiers à réserve, le légataire universel est saisi de plein droit par la mort du testateur sans être tenu de demander la délivrance ; — qu'il y a obstacle à la saisine immédiate lorsque, dans les cas prévus par l'art. 910, la disposition testamentaire contenant le legs universel ne peut avoir son effet qu'autant qu'elle aura été autorisée par décret impérial ; que l'*exercice* du droit du légataire universel se trouve ainsi suspendu et mis en question, mais que l'*existence* de ce droit remonte au jour du décès du testateur, et que la condition légale d'autorisation, lorsqu'elle vient à s'accomplir, a, comme dans le cas de l'art. 1179, un effet rétroactif au jour où ce droit a pris naissance. »

La doctrine paraît absolument fixée en ce sens. Comme

l'enseigne M. Tissier, (Traité des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique, Tome 2, n° 483, page 390) : « En matière de libéralités testamentaires, l'autorisation a toujours un effet rétroactif. Un legs fait en faveur d'une personne morale n'est exécutoire qu'autant que l'acceptation en a été autorisée par la puissance publique, mais si son efficacité est subordonnée à l'agrément du gouvernement, il n'en existe pas moins dès le décès du testateur ; ce qui est suspendu, c'est l'exercice et non l'existence du droit que le testateur a entendu conférer à la personne morale légataire. L'autorisation n'est pas requise pour parfaire le legs ; elle ne crée aucun droit ; elle ne fait que consacrer, en le rendant susceptible d'être exercé, un droit préexistant qui, tout naturellement, doit produire ses effets du moment de sa naissance qui se confond avec celui où le testateur est mort : c'est ce que l'on exprime en disant que l'autorisation rétroagit au jour du décès du testateur. »

« Un arrêt de la Cour de Cassation du 8 février 1870 porte « que l'art 910 du Code Civil prescrit aux établissements publics de soumettre à l'autorisation du gouvernement les dispositions testamentaires faites à leur profit, mais que la condition légale d'autorisation, lorsqu'elle vient à s'accomplir, a un effet rétroactif au jour où le droit a pris naissance », ou, en d'autres termes, au jour du décès du testateur. »

Et M. Tissier ajoute : « La doctrine qui se dégage de l'arrêt du 8 février 1870 n'a rien de spécial aux personnes morales auxquelles le législateur a accordé le droit d'acceptation provisoire ; le bénéfice peut en être revendiqué par toutes les personnes civiles, même celles qui ne jouissent pas de ce privilège » auquel la loi du 4 février 1901 a fait participer les fabriques. (Conf. Planiol. Traité de droit civil, 4^{me} édition, Tome 3, n° 2939 ; Archambault : les libéralités grevées de charges et les fondations pieuses, n° 313, 323 et suivants ; Répertoire de droit

administratif de Becquet, Tome XII, V° Dons et legs.)

Il résulte nettement des textes précités que si l'autorisation administrative était une condition indispensable à la validité des legs faits aux fabriques, la propriété de ces legs était définitivement transmise aux bénéficiaires lorsque cette autorisation était intervenue.

Il ressort de plus de l'art. 1014, du Code Civil qu'une personne morale à laquelle a été fait un legs particulier n'a droit aux intérêts ou fruits de la chose léguée qu'à compter du jour où elle réclame la délivrance du legs, à moins que celui-ci ne lui soit volontairement délivré par les héritiers du testateur, ou que ce dernier n'ait expressément disposé que les intérêts ou fruits de la chose léguée courront de plein droit au profit de la personne morale légataire. Mais si le legs ne consistait que dans la nue-propriété d'un bien dont l'usufruit reposait sur la tête d'un tiers, il est évident que l'établissement gratifié n'avait pas à demander la délivrance du legs avant le décès du tiers bénéficiaire. Aussi, lorsqu'une telle situation se présentait, l'absence de la demande en délivrance ne pouvait être valablement opposée au séquestre recherchant les biens de l'établissement.

En résumé, un élément n'était définitivement venu grossir le patrimoine d'un établissement ecclésiastique que lorsque celui-ci l'avait accepté et lorsque le gouvernement avait autorisé l'acceptation.

Encore fallait-il s'entendre sur la forme de l'acceptation et sur celle de l'autorisation. Les objets mobiliers donnés à des établissements ecclésiastiques qui n'avaient pas fait l'objet d'une acceptation expresse de la part des établissements et pour lesquels il n'y avait pas eu d'autorisation gouvernementale, pouvaient-ils être considérés comme faisant partie du patrimoine de l'établissement dès lors que l'autorisation gouvernementale intervenait ?

La négative a été soutenue par les adversaires de la loi de séparation ; l'affirmative par le séquestre.

M. Ravier du Magny, Professeur à la Faculté catholique de Lyon, dans une étude publiée par la Revue d'organisation et de défense religieuse de 1906, a fait, sur la question, une application stricte de l'art. 910 du Code Civil et de la loi du 2 janvier 1871. « Tout legs, disait-il, ou toute donation adressée à un établissement public ecclésiastique, ne peut produire aucun effet si l'établissement n'est pas habilité à le recevoir par l'autorité administrative. » « L'art. 910 du Code Civil ne distingue pas ; il est applicable aux donations mobilières, comme aux donations immobilières. Dès lors donc que les trois conditions : donation, acceptation et autorisation administrative ne sont pas intervenues, la propriété n'est pas transférée. Et l'on ne saurait prétendre qu'à défaut d'autre titre l'établissement du culte a acquis par prescription l'objet qui lui a été donné, car pour acquérir par prescription ce que l'on possède sans être propriétaire, il faut du moins le posséder à titre de propriétaire (C. Civil 2229). Une possession précaire, une simple détention pour le compte d'autrui ne peut pas se convertir en propriété *etiam per mille annos.* (C. Civil, art. 2236). »

Le séquestre, s'inspirant de l'opinion de MM. de Lamarzelle et Taudière (1) s'est rallié à une théorie qui nous semble plus rationnelle.

Les dons manuels sont soumis à la double formalité de l'acceptation et de l'autorisation administrative. Seulement, dans les dons manuels, l'absence d'acceptation solennelle peut être suppléée par la tradition à l'égard des objets mobiliers auxquels s'applique l'art. 2279 du Code Civil. De plus, l'établissement en consentant seulement à se charger de l'objet, a suffisamment manifesté son intention d'accepter : s'il n'avait pas voulu maintenir

1) *Commentaire théorique et pratique* de la loi du 9 décembre 1905, page 167.

l'objet en bon état de conservation, avec l'espoir de s'enrichir lorsque serait venue plus tard l'autorisation gouvernementale qui lui permettrait d'en devenir propriétaire, il l'aurait laissé au donateur. On ne peut dire que l'établissement détenait pour le compte d'autrui. *L'animus domini* présidait bien à sa possession. Et M. Ravier du Magny n'aurait pas dû s'inquiéter si la propriété était, ou non, transférée sous condition résolutoire, la condition résolutoire étant le refus de l'Administration : Le bien litigieux était réellement sorti du patrimoine du donateur et l'arrivée de la condition résolutoire pouvait seule l'y faire rentrer. Deux des conditions nécessaires pour fonder la propriété d'un établissement public, la donation et l'acceptation étaient réalisées. Si la troisième, l'autorisation, n'avait jamais pu l'être, évidemment le séquestre n'aurait pas été recevable à revendiquer l'objet légué. Mais la jurisprudence admettait la légalité d'une autorisation gouvernementale donnée après coup. Au surplus la loi du 4 février 1901, art. 8 avait prévu l'hypothèse en autorisant tous les établissements publics ou d'utilité publique « à faire, en attendant la dite autorisation, une acceptation provisoire de la donation, acceptation qui, liant le donateur, permet à l'autorisation d'intervenir utilement, même s'il y a changement de volonté du donateur, même après sa mort. » (1)

Les adversaires de ce système tiraient argument de la loi de séparation pour alléguer que celle-ci avait implicitement abrogé la loi de 1901, en ce qui concernait du moins les établissements du culte. Ceux-ci, disaient-ils, sont supprimés par la loi de séparation : comment autoriser un établissement, qui n'existe plus, à accepter un legs ? — L'argument ne touchait pas : en effet, d'après l'art. 3 de la loi du 9 décembre 1905, les établissements du culte, supprimés en vertu de l'art. 2, continuaient pro-

(1) De Lamarzelle et Taudière, page 167.

visoirement à fonctionner, conformément aux dispositions qui les régissaient antérieurement, jusqu'à l'attribution de leurs biens aux associations cultuelles, et, au plus tard, jusqu'à l'expiration du délai d'un an à partir de la promulgation de la loi. Celle-ci leur permettait donc formellement de recevoir des dons et legs jusqu'à leur suppression définitive. Si, par suite de leur acceptation provisoire, il était entré dans leur patrimoine un droit conditionnel, la loi de 1905 ne s'opposait pas à ce que la condition fût levée par l'autorisation administrative. (Avis du Conseil d'Etat du 18 janvier 1906 et du 10 mai 1906. Revue d'organisation religieuse 1906, page 334). L'administration était en droit de placer sous séquestre les biens mobiliers qui, pour devenir la popriété définitive des établissements du culte, n'avaient plus besoin que de l'autorisation gouvernementale.

Connaissant les éléments constitutifs du patrimoine des établissements ecclésiastiques, le législateur de 1905 subdivise ceux-ci en trois catégories dont l'attribution aux ayants-droit varie avec leur origine et leur affectation première.

En premier lieu les biens des établissements ecclésiastiques restitués par l'arrêté du 7 thermidor an XI et non grevés d'une fondation pieuse créée postérieurement à la loi du 18 germinal an X font retour à l'Etat.

Ce prélèvement une fois opéré, la loi distingue ensuite : 1° les biens grevés d'une affectation charitable ou de toute autre affectation étrangère au culte (telle par exemple qu'une affectation scolaire) : ils seront attribués par les représentants légaux des établissements supprimés, ou par décret, aux services et établissements publics ou d'utilité publique dont la destination est conforme à celle des dits biens.

2° les biens ayant une destination cultuelle proprement dite : ils seront transférés par les repésentants légaux des établissements aux associations,qui, en se conformant

aux règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice, se seront légalement formées pour l'exercice de ce culte, dans les anciennes circonscriptions des dits établissements.

Les héritiers des établissements disparus sont ainsi déterminés ; on sait quelles catégories de biens on va leur attribuer. Il ne reste plus qu'à établir la liste des divers éléments du patrimoine successoral avant d'en faire le partage.

La loi de 1905 ne laissait pas prévoir tout le rôle que l'Administration des Domaines a joué en réalité dans la séparation des Eglises et de l'Etat : il était permis en effet d'espérer que les associations cultuelles seraient créées conformément à la loi et que les établissements appelés à disparaître leur transmettraient leurs biens dans le délai d'un an qui leur était accordé par l'art. 4. Si cette éventualité s'était produite, le Domaine n'aurait eu en somme qu'à procéder à l'inventaire et, conformément à ses propres et habituelles fonctions, à revendiquer les biens faisant retour à l'Etat. Mais, par suite des ordres de l'autorité pontificale, le culte catholique s'abstint de procéder à son organisation nouvelle. Aussi se trouva-t-on en présence d'un immense patrimoine sans maître que le Domaine, conformément à l'art. 8, mit sous séquestre. Alors commença pour l'Administration une nouvelle et importante fonction : elle dût administrer les biens des anciens établissements du culte avant de les transmettre aux établissements de bienfaisance que la loi désignait comme attributaires. Si bien que, pour se faire une idée exacte des fonctions remplies par le Domaine, à l'occasion de la loi de séparation, il faut étudier son rôle :

1° dans l'établissement des inventaires ;

2° dans la reprise des biens faisant retour à l'Etat ;

3° dans la gestion, en qualité de séquestre, des biens cultuels.

Ce sera l'objet du premier chapitre. Dans un second nous verrons les actions que le Domaine a soutenues.

1°) en revendiquant les biens frappés du droit de retour à l'Etat ;

2°) en défendant aux actions en reprise intentées par les particuliers.

Pour terminer nous préciserons les fonctions de l'Administration dans la dévolution des biens aux établissements attributaires.

CHAPITRE PREMIER

LA MISSION DU DOMAINE

SECTION 1

Les inventaires

Le classement artistique et historique des biens à attribuer prévu par le projet ne devait pas donner satisfaction à la Chambre. M. Ribot, craignant de voir l'association cultuelle attributaire détourner les biens de l'ancienne fabrique de leur affectation primitive disait : « Cela peut créer à l'Etat un certain devoir de suivre leur sort, de ne pas permettre que l'association nouvelle les détourne de leur destination primitive. » (1) M. Briand, obéissant aux mêmes scrupules s'exprimait ainsi : « Je verrais avec plaisir introduire dans le projet une disposition nouvelle qui imposerait la nécessité d'un inventaire au moment de la dévolution des biens. » (2)

Aussi la commission de la Chambre des Députés fit admettre le texte de l'art. 3 qui dispose que « dès sa promulgation il sera dressé par les agents de l'Administration des Domaines un inventaire descriptif et estimatif des biens dont les établissements publics ont la propriété ou la jouissance. »

En exécution de l'art. 3 fut rendu le décret du 29 décembre 1905. Il prouvait que l'intention des pouvoirs publics était de mener vite le travail à sa fin. Aussi, pour faciliter la tâche qui incombait à l'Administration le

(1) *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Chambre, séance du 3 avril 1905, page 1194.

(2) *Ibidem*, séance du 6 avril 1905, p. 1240.

Ministre de l'Instruction publique prescrivit aux Préfets dans une circulaire du 30 décembre 1905 d'adresser au Directeur des Domaines de leur résidence, la liste de tous les établissements ecclésiastiques du département avec l'indication de leur siège. Cette liste désignait pour chacun des établissements auxquels ils ressortissaient les édifices servant à l'exercice du culte. — Le Ministre des finances, de son côté, interprétant le décret du 29 décembre 1905 qui prévoyait que, pour procéder aux inventaires, le Directeur des Domaines commissionnerait, s'il y avait lieu, des agents auxiliaires choisis exclusivement parmi les fonctionnaires appartenant au service de l'administration des finances, prit, le 16 janvier 1906, un arrêté désignant les percepteurs au choix du Directeur des Domaines. Celui-ci devait se concerter avec le Trésorier payeur général et le Préfet de son département pour arrêter la liste des établissements dont les biens seraient inventoriés par les percepteurs, puis il envoyait à ces agents une commission qui les assimilait à leurs collègues des Domaines pour l'exécution du travail leur incombant.

Si aucune protestation ne s'éleva lorsque le rapporteur proposa à la Chambre de confier à l'Administration des Domaines, fortement hiérarchisée et dirigée par un seul chef sous l'autorité du Ministre des finances, le soin d'effectuer les opérations d'inventaire, la légalité de la participation des Percepteurs aux mêmes opérations fut mise en doute par M. Grousseau à la séance de la Chambre des Députés le 19 février 1906. L'art. 3 de la loi, dit M. Grousseau, confie à l'Administration des Domaines seule le soin de dresser les inventaires : or les Percepteurs ne peuvent être assimilés aux agents du Domaine qui sont recrutés au concours.

Nous ne croyons pourtant pas qu'un doute puisse s'élever sur la légalité du décret du 29 décembre 1905 ; le Ministre ds finances ne sortait pas de ses attributions en adjoignant aux fonctionnaires de l'Enregistrement, lors-

que l'insuffisance de leur nombre était manifeste, un certain nombre d'agents pris à titre temporaire. La loi a déterminé les conditions d'admission dans le cadre permanent de l'Administration des Domaines, mais le décret-loi organique du 18 mai 1791 est muet en ce qui concerne les agents auxiliaires. (1)

C'est avec plus de raison que le Parlement s'est occupé des difficultés suseptibles de surgir lors des inventaires. Au Sénat, M. Berger posa plusieurs questions dont celle-ci : « Au cours de l'inventaire... il peut arriver qu'une des parties fasse défaut, que fera-t-on dans ce cas ? » Et M. Bienvenu-Martin, ministre des cultes répondit : « La partie défaillante ne pourra être que le représentant de l'établissement ecclésiastique. Eh bien, s'il est absent, il n'en sera pas moins procédé à l'inventaire. » (Sénat, séance du 22 novembre 1905, *J. O.* du 23, Débats parlementaires, page 1.460).

Pour éviter cette absence, préalablement à toute opération, le Préfet notifiait par la voie administrative aux représentants légaux des établissements ecclésiastiques un avis de convocation dressé par le Directeur des Domaines, les invitant à assister ou à se faire représenter à l'inventaire aux jours et heures qu'on leur fixait. A défaut de dérogation au droit commun, les règles de la procédure civile (art. 68 et 69) s'appliquaient à la notification en la forme administrative. Elle pouvait être faite : 1° à personne ; 2° à domicile ; 3° au siège des établissements publics, et cela, cinq jours avant l'ouverture des opérations.

Ce délai expiré l'agent du Domaine, muni de sa commission qui lui permettait de justifier de sa qualité auprès du représentant (2) de l'établissement lorsque celui-ci

(1) De Moüy, *Nouvelle législation des cultes*. Dupont, Paris 1908, p. 241.

(2) L'art. 3 du décret du 29 décembre 1905 permettait aux conseils, tels que les Chapitres ou les Conseils presbytéraux de

avait répondu à la convocation du Préfet, se rendait sur les lieux à inventorier.

Mais avant d'entreprendre son travail, il était déjà muni de renseignements précieux sur la consistance des biens qu'il devait trouver car tous les documents pouvant servir à établir l'existence de ces biens et leur origine de propriété avaient été mis à sa disposition. S'il y avait dans l'établissement des objets classés à raison de leur caractère artistique et historique en exécution de l'art. 8 de la loi du 30 mars 1887, le relevé en était fourni par le Ministère des Beaux-Arts. D'autre part, une circulaire du 20 décembre 1905 invitait les directeurs des Contributions Directes à établir et à transmettre à leurs collègues des Domaines la liste de tous les immeubles détenus par les divers établissements ecclésiastiques et assujettis dans le département à l'impôt foncier et à la taxe de mainmorte. — Les Préfets, à leur tour, communiquaient aux Directeurs l'inventaire du mobilier dressé par les fabriques en exécution de l'art. 55 du décret du 30 décembre 1809 ; celles-ci avaient d'ailleurs dû en déposer le double à la mairie de leur siège, à la suite du dernier récolement annuel prescrit au cours de l'année 1905 par le Ministre des cultes. Enfin la Préfecture communiquait à la Direction des Domaines l'état des propriétés foncières, rentes et créances mobilières comprises dans l'actif de la fabrique, état qui devait, en conformité de l'Instruction ministérielle du 15 décembre 1893, être joint au compte annuel fourni par chacun de ces établissements au Conseil de Préfecture en vertu des lois des 5 avril 1884, art. 157 et 26 janvier 1892, art. 78, et des décrets des 27 mars 1893 et 10 juin 1898.

---

l'Eglise réformée, de se faire représenter par un ou plusieurs de leurs membres ; le bureau des marguilliers pouvait se faire représenter par un membre du Conseil de fabrique, les consistoires israélites par le commissaire administrateur ou par plusieurs membres des communautés ; les évêques ou archevêques par un membre du chapitre, les curés par un membre du conseil de fabrique.

Tous ces documents rassemblés à la Direction départementale étaient joints à ceux qu'on avait pu y recueillir dans les archives et sur les sommiers, notamment sur le sommier des biens affectés, et envoyés, à chacun en ce qui le concernait, aux agents chargés des inventaires.

Si l'on ajoute que le Receveur avait à sa disposition non seulement le répertoire général où figurent les actes de mutation de propriétés foncières et les obligations hypothécaires, mais encore les tables des baux et en général tous les registres et documents de son bureau, on voit qu'il était déjà précieusement renseigné sur la consistance des biens qu'il devait inventorier. Usant de son droit de recherche dans les études de notaires il pouvait établir avec une certaine précision les origines de propriété si utiles à connaître à cause de l'attribution des biens.

Pour compléter ces documents l'agent du Domaine, en arrivant au siège de l'établissement dont il devait faire l'inventaire, invitait le représentant légal qui avait été convoqué à lui représenter tous les titres en sa possession. Il demandait l'ouverture de la caisse prescrite à chaque fabrique par le décret du 30 décembre 1809, art. 50 où il devait trouver les deniers appartenant à la fabrique et les clefs des troncs des églises, les titres de propriété, les papiers concernant les revenus et affaires de l'établissement, les comptes avec les pièces justificatives, les registres de délibération autres que le registre courant, les inventaires ou récolement et surtout le registre sommier sur lequel le Secrétaire du bureau des marguillers était tenu de transcrire par ordre de dates les actes de fondation, et les baux à ferme ou à loyer. Devaient également être communiquées les pièces constatant les dépôts de fonds effectués soit en compte courant au trésor public en exécution de l'art. 21 du décret du 27 mars 1893, soit antérieurement à ce décret, dans les caisses d'épargne ou dans toutes autres caisses, et en général tous les livres d'administration temporelle et extérieure faisant connaî-

tre la vie juridique, la gestion financière, la comptabilité, les recettes et dépenses du Conseil de fabrique.

Si, enfin, l'art. 57 du décret du 30 décembre 1809 avait toujours été observé par les représentants légaux des fabriques, pas une pièce intéressant la vie des fabriques n'aurait dû échapper aux agents chargés des inventaires. « Nule pièce, nul titre, dit l'art. 57 ne pourra être extrait de la caisse sans un récépissé qui fera mention de la pièce retirée, de la délibération du bureau par laquelle cette extraction aura été autorisée, de la qualité de celui qui s'en chargera et signera le récépissé, de la raison pour laquelle elle aura été tirée de la caisse ; et si c'est pour un procès, le tribunal et le nom de l'avoué seront désignés. Ce récépissé, ainsi que la décharge au temps de la remise, seront inscrits sur le sommier ou registre des titres. » L'argent liquide même devait être connu, puisqu'aux termes de l'art. 74 le montant des fonds perçus, pour le compte de la fabrique, à quelque titre que ce soit, devait, au fur et à mesure de la rentrée, être inscrit avec la date du jour et du mois, sur un registre coté et paraphé qui demeurait entre les mains du trésorier.

Partout où les prescriptions légales avaient été observées, l'agent du Domaine pouvait aisément faire un inventaire descriptif. Pouvait-il le faire avec autant de précision, estimatif ? L'inventaire, opération administrative, comme nous allons le voir, devait être fait sommairement et sans frais,; ce ne devait pas être une expertise. Mais, pour dissiper les craintes de M. Guillier qui, au Sénat, avait dit : « Les agents du Domaine pourront parfois être très embarrassés lorsqu'il s'agira pour eux d'évaluer certains objets mobiliers qui sont actuellement en la possession des fabriques et qu'il faudra se prononcer sur la valeur de vieux vases sacrés, de vieux tableaux, en un mot ce qui constitue le trésor des fabriques... », il fallait permettre à ces agents du Domaine de demander le secours d'archivistes départementaux, ou d'autres fonctionnaires, mais de fonctionnaires seule-

ment, à qui on ne donnerait aucune rétribution extraordinaire, car il fallait avant tout n'exposer aucune dépense qui ne fût, je ne dirai pas nécessaire, mais indispensable. C'est ainsi que tout fonctionnaire se déplaçant pour l'exécution de la loi de Séparation, n'avait droit qu'à ses frais de transport, à condition qu'il produisît la facture du voiturier. De la sorte aucun n'était tenté de s'enrichir aux dépens des établissements inventoriés. Cette précaution ironique permet de croire que le gouvernement connaissait en 1905 la dilapidation qui présidait à la liquidation des Congrégations, et par une mesure, qui malheureusement était maladroite et vexatoire, cherchait à persuader qu'il désirait procéder à une liquidation cette fois honnête.

Il est inutile d'insister sur la délicatesse de la mission confiée aux agents du Domaine si l'on se rappelle les pénibles incidents qui surgirent au cours des inventaires et se terminèrent toujours au préjudice de ces fonctionnaires éminemment conscients de leur devoir et de leur responsabilité. Ils devaient pénétrer dans tous les édifices servant à l'exercice du culte et dépendant de l'établissement.; demander, au risque de froisser des susceptibilités, l'ouverture des armoires où se trouvaient les précieux documents dont nous avons parlé. Et les scrupules de l'Administration l'auraient même poussée à faire ouvrir les tabernacles pour ne rien laisser échapper à l'inventaire, si le Ministre des finances répondant aux protestations que MM. Grousseau et Gayraud élevèrent contre les prétentions de la Régie, n'avait expliqué le 19 janvier 1906 (*J. O.*, p. 66), que « les agents du Domaine devaient se contenter de recueillir et de consigner les déclarations du prêtre sur la nature et sur la valeur des objets contenus dans le tabernacle. » — Par application de l'art. 5 du décret du 29 décembre 1905, les deniers et valeurs en caisse furent comptés, les titres actifs et passifs qui constituaient les pièces justificatives de la propriété ou de la comptabilité des fabriques furent décrits.

Mais les agents du Domaine se souvinrent du principe de leur Administration qui veut que lorsqu'ils procèdent à des opérations domaniales, ils fassent complètement abstraction de leur qualité d'agents de l'Enregistrement et du Timbre. Si, parmi les titres qu'ils inventorièrent, certains étaient établis en contravention avec les lois sur le timbre, ou avaient échappé à la formalité de l'enregistrement, ils ne le constatèrent pas : ils n'intervenaient pas comme agents du fisc ; on leur avait confié extraordinairement des attributions qui, aux termes de la loi, ne donnaient lieu à aucune perception au profit du Trésor. De même, n'étant pas juges de la comptabilité des établissements religieux, ils n'eurent pas à rapprocher les pièces de dépenses avec les décisions qui avaient engagé celles-ci, ni à vérifier l'exactitude de la caisse. Ils relatèrent purement et simplement le résultat non de leurs investigations, mais de leurs constatations.

Avant de clore l'inventaire, l'agent du Domaine insérait la déclaration qu'il sollicitait du représentant de l'établissement, qu'à sa connaissance il n'existait pas d'autres biens susceptibles d'être portés à l'inventaire, ou la mention du refus de cette déclaration. Voilà ce qui se passa quand les représentants légaux des établissements du culte se rendirent à la convocation du Préfet.

Lorsque M. Bienvenu-Martin répondit à M. Berger que, malgré l'absence des représentants légaux régulièrement convoqués, on procèderait à l'inventaire, le législateur n'élevant aucune protestation contre cette solution radicale, admit implicitement que la loi serait exécutée même contre la volonté d'une des parties intéressées, même si cette partie faisant légalement défaut, s'opposait matériellement à l'exécution. Et il eut raison de prévoir les difficultés et de les résoudre à l'avance, car souvent l'agent des Domaines rencontra des obstacles à sa tâche. Dans ces conditions, il en référait immédiatement, par l'intermédiaire du Directeur, au Préfet qui prescrivait les mesures nécessaires. Le Ministre de l'Instruction publi-

que, dans une circulaire du 30 décembre 1905, préconisait d'abord une intervention officieuse, ensuite l'exécution forcée par voie administrative.

Les incidents qui surgirent lorsqu'on dut en arriver à cette dernière mesure, avaient, en grande majorité, leur cause dans des passions politiques ; mais quelques-unes pourtant croyaient être justifiées par leurs auteurs qui se plaignaient de l'inobservation des formalités légales et de la violation d'un droit de propriété. Ils soutenaient que l'Administration ne pouvait user des moyens de coercition, mais devait au contraire laisser le juge des référés aplanir les difficultés en appliquant l'art. 944 du Code de Procédure Civile.

Ce texte ordonne que les difficultés qui surgissent lors d'un inventaire soient soumises au Président du tribunal civil. L'extension de ces dispositions de droit privé était-elle possible en notre matière ? L'affirmative a été soutenue par S. E. le Cardinal archevêque de Rennes (Lettre du dit dans Jenouvrier. Situation légale de l'Eglise catholique en France, p. 15), et par M. Grousseau à la Chambre le 19 janvier 1906 (*J. O.*, p. 63). La négative prévalut pourtant quand on eut étudié la nature juridique de cet acte. L'inventaire prévu par la loi du 9 décembre 1905 est un acte de nature toute différente de celle de l'inventaire prévu par le droit civil en matière de tutelle, de succession et d'usufruit. Il n'était point établi, comme ces derniers le sont, entre parties privées, mais entre l'Etat et les représentants des établissements. Les biens qui en étaient l'objet ne bénéficiaient pas de tous les droits attachés au droit de propriété privée. C'était des biens dont l'affectation était déterminée par la loi et non par la volonté du propriétaire. — L'inventaire de la loi de séparation était en outre tout différent par sa forme de l'inventaire du droit privé puisque celui-ci était dressé par un notaire, tandis que celui-là était dressé par les agents de l'autorité administrative.

C'était un acte administratif, mais de quelle nature ?

Acte de puissance publique ou acte de gestion ? — Nous n'hésitons pas à reconnaître à l'inventaire, prévu par la loi de 1905, le caractère d'un acte de puissance publique. L'acte de gestion est un véritable contrat analogue aux actes que font les particuliers pour la gestion de leur patrimoine privé : dans l'acte de gestion, nous trouvons, comme éléments,le concours de deux volontés qui doivent se rapprocher pour que l'acte soit parfait, nous trouvons deux parties discutant les conditions de la convention. Or, précisément l'inventaire, ordonné par la loi de séparation, est dispensé, par les déclarations mêmes qui ont été faites au cours des travaux préparatoires, et que nous avons rapportées, est dispensé, disons-nous, du concours des représentants des établissements ecclésiatiques. Si ce concours est refusé, l'inventaire émane de l'autorité administrative seule, et pour arriver à le dresser, l'autorité administrative édicte tantôt des prescriptions générales, décrets, règlements qui constituent des développements de la loi, tantôt des prescriptions individuelles s'adressant à telle personne déterminée, injonctions, défenses, en exécution de la loi. L'inventaire devient ainsi un acte de puissance publique, un acte que le pouvoir exécutif accomplit en vertu de son imperium. La volonté de l'exécutif est unilatérale : elle peut se dispenser de consulter le particulier qu'est l'établissement du culte. Si l'inventaire, acte de puissance publique, lèse un droit, les tribunaux judiciaires peuvent-ils connaître de la lésion de droit ? Jamais, car le principe de la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le contrôle du pouvoir judiciaire s'exerce au profit de ceux qui se prétendent lésés. Pas de censure. Les parties portent leur action devant la juridiction administrative. Si elles en saisissent les tribunaux judiciaires, ceux-ci doivent se déclarer incompétents *in limine litis :* ils sont en face d'un contentieux par nature. L'art. 944 du Code de Procédure civile n'était pas applicable.

L'inventaire était un acte administratif ; mais ce n'était

point un acte solennel dont toutes les formes étaient prescrites à peine de nullité, comme pour les actes authentiques. La loi du 9 décembre 1905 et le décret du 29 décembre 1905 ne permettent de trouver comme cas de nullité d'un inventaire que l'incompétence radicale de l'autorité qui l'aurait établi ou l'omission de toute notification destinée à avertir les représentants de l'établissement ecclésiastique.

Mais les adversaires de la loi de séparation arguèrent de l'illégalité des moyens administratifs employés, c'est-à-dire de l'exécution forcée par la voie administrative : pour eux c'était purement et simplement une voie de fait. Mais les circonstances de l'époque rappelaient trop celles qui ont suivi la loi de 1901 pour qu'on ait déjà oublié que le tribunal des Conflits avait, le 2 décembre 1902, (Société immobilière de Saint-Just c/ Préfet du Rhône, Lebon chronologique, 713 à 722), sur les conclusions de M. Romieu, Commissaire du Gouvernement, formulé la théorie de l'exécution forcée par la voie administrative des lois et règlements, en termes qui consacraient fortement les droits de l'autorité publique, mais les définissaient et les limitaient dans l'intérêt des particuliers.

Quatre conditions sont nécessaires, disait M. Romieu, dans son admirable exposé, pour justifier l'exécution forcée par la voie administrative :

1° « Il faut que l'opération administrative pour laquelle l'exécution est nécessaire, ait sa source dans un texte de loi précis. » L'art. 3, § 2 de la loi du 9 décembre 1905 édicte clairement que « dès la promulgation de la loi, il sera procédé par les agents du Domaine à l'inventaire descriptif et estimatif » des biens des établissements cultuels.

2° « Il faut qu'il y ait lieu à exécution forcée. » C'était le cas : en effet la loi de séparation n'édicte nulle part une mesure de coercition à l'encontre des représentants légaux des établissements ecclésiastiques pour les amener à prêter leur concours à l'inventaire. Mais il ne faudrait

pas déduire du fait que la loi leur permet de garder une attitude passive, qu'elle leur permet de s'opposer à son exécution, les pouvoirs publics chargés d'exécuter la loi doivent user de la force dont ils disposent pour vaincre la résistance que la loi ne devrait pas connaître.

3° « Il faut qu'il n'y ait pas de sanction pénale: » Si la sanction pénale existe, l'exécution forcée par la voie administrative n'existe pas, car la sanction pénale est entre les mains des tribunaux judiciaires chargés de faire exécuter la loi et les règlements. Or la loi de 1905, n'édictant aucune mesure de coercition, n'édicte aucune peine qui en serait la sanction. D'autre part, aucune disposition du Code pénal n'est applicable, puisque la loi qu'il s'agit de faire exécuter ne comporte à l'encontre des représentants des établissements aucune obligation de faire ou de ne pas faire, lors des inventaires. Il serait même contraire à la volonté du législateur d'étendre par analogie une disposition pénale quelconque pour sanctionner la loi car le législateur sachant que l'Administration pourrait à elle seule en assurer l'exécution n'a voulu obliger personne à prêter son concours.

4° « Il faut que les mesures d'exécution forcée tendent uniquement dans leur objet immédiat, à la réalisation de l'opération prescrite par la loi. »

L'opération prescrite par la loi est l'inventaire des biens ecclésiastiques. La mesure d'exécution, c'est l'ouverture des portes. Est-ce là une opération nouvelle, étrangère à l'inventaire, qui s'en détache complètement ? ou est-ce une mesure préliminaire à l'inventaire ? Poser la question, c'est la résoudre car il est évident que l'Administration, en forçant l'entrée des Eglises, ne poursuivait aucun autre but que celui d'exécuter l'art 3 § 2 de la loi de Séparation.

Les quatre conditions nécessaires pour justifier la légalité de la coercition administrative étaient réunies : les agents du pouvoir exécutif, en usant de cette voie de

droit, étaient restés dans le cercle de leurs attributions légales.

En fussent-ils même sortis, que leur acte fait pour l'exercice de la puissance publique, illégal dans le fond ou dans la forme, n'aurait pas perdu son caractère administratif et ne serait pas devenu justiciable des tribunaux judiciaires. L'art. 944 du Code de P. C. serait resté inapplicable. L'illégalité ou les vices de forme sont des vices qui affectent la validité de l'acte, non sa nature : « ils le rendent irrégulier, annulable ; ils ne le rendent pas inexistant en tant qu'acte de puissance publique ; par suite, ils n'effacent pas à son égard l'interdiction des lois de 1790 et de l'an III. » (1).

« L'illégalité reprochée à un acte administratif ne le dépouille pas de ce caractère pour le faire dégénérer en un fait particulier. » (Trib. des Conflits, 24 novembre 1877). D'où il suit que les tribunaux judiciaires ne pouvaient être saisis de l'acte pour le juger comme une simple voie de fait. Certes, ils pouvaient statuer sur les actions intentées personnellement contre les fonctionnaires pour fautes personnelles assimilées à des délits ou à des quasi-délits de droit commun, commises lors de la mise à exécution de la loi ; et encore l'extrême prudence se recommandait en raison de la difficulté qu'il y a à déterminer le critérium de la faute commise par un fonctionnaire faisant un acte de puissance publique en vertu de délégations régulières.

Le Président du Tribunal civil de Toulouse n'a pas cru pourtant devoir admettre cette opinion restrictive de la compétence des tribunaux judiciaires. Dans une ordonnance en référé du 24 janvier 1906 (S. 06-2-31), il a estimé que l'art. 944 du Code de Procédure civile était applicable aux difficultés qui pouvaient surgir lors de l'inventaire ordonné par la loi de séparation. Pour rejeter,

(1) Laferrière, *Juridiction administrative*, 2me édition, tome 1, page 478.

en effet, le déclinatoire d'incompétence que lui proposait le Préfet agissant à la requête du directeur des Domaines, le Président du Tribunal estime que le décret du 29 décembre 1905, n'ayant pas implicitement dérogé à l'art. 944 du Code de P. C., il convient de recourir à l'application de ce texte. En faveur de son interprétation, il cite le discours de M. Bienvenu-Martin qui, pour justifier le texte de l'art. 3 § 2 de la loi de Séparation, a déclaré au Sénat à la séance du 22 novembre 1905 : « C'est par application du droit commun que l'inventaire doit être estimatif, car l'art. 943 du Code P. C. dispose que l'inventaire doit contenir la description et l'estimation des objets inventoriés. » Le législateur a donc manifesté formellement l'intention d'appliquer le droit commun : or l'art. 944 du Code de P. C. attribue compétence au juge des référés pour connaître des difficultés qui surgissent au cours d'un inventaire.

La réponse est facile. Il ne suffit pas, pour tirer argument des travaux préparatoires d'une loi, surtout d'une loi aussi passionnément combattue que fut la loi de Séparation, de prélever au hasard de la lecture des travaux parlementaires une phrase dont quelques mots semblent flatter une opinion que l'on a préconçue. Il faut se reporter aux passages des travaux préparatoires qui ont nettement visé le cas litigieux. Or, remettons à leur place dans les débats les paroles du Ministre de l'Instruction publique et la moindre attention permettra de constater qu'elles tendent à soutenir que l'inventaire doit être estimatif, alors que M. Guillier proposait, dans un amendement, que l'inventaire fût seulement descriptif.

Il faut en outre, lorsqu'on tire argument des travaux préparatoires d'une loi, choisir des passages faisant autorité ; il faut prévoir les arguments qu'on pourrait opposer, après un instant de réflexion, à celui que l'on invoque en sa faveur. Or la réplique qu'on aurait pu faire à M. Bienvenu-Martin était celle-ci : « Si vous voulez invoquer le droit commun, faites un inventaire qui soit

identique à celui du droit commun, un inventaire qui soit non seulement descriptif et estimatif, mais qui soit un acte authentique susceptible d'être entaché de toutes les nullités qui peuvent infecter un tel acte. Mais si vous voulez donner à votre inventaire certains caractères de l'inventaire du droit commun et lui refuser les autres, ne dites pas que vous appliquez le droit commun. »

Le Président du Tribunal civil de Toulouse, pour justifier la compétence du juge des référés, invoque un second argument, cette fois tiré de l'art. 4 § 2 du décret du 29 décembre 1905 aux termes duquel : « Si l'agent du Domaine rencontre un obstacle dans l'accomplissement de sa mission, il le constate et en réfère immédiatement, par l'intermédiaire du Directeur, au Préfet qui prescrit les mesures nécessaires. » Et le Présiden tconclut : « la compétence de l'autorité administrative ne doit s'exercer que dans le cas où l'agent des Domaines rencontre un obstacle *matériel* dans l'accomplissement de sa mission. » Ici encore, il faut vouloir malgré tout attribuer compétence aux tribunaux judiciaires pour tirer du décret précité une telle conséquence ? — Que dit le texte ? Il trace une règle de conduite à un fonctionnaire : il lui fait savoir que lorsqu'il trouvera fermées les portes d'une église, il ne devra pas prendre sur lui de les faire ouvrir car la loi ne lui permet pas de commettre un acte d'autorité. Il devra demander au Préfet de prendre les mesures nécessaires, les mesures d'exécution forcée par la voie administrative. Voilà tout ce que dit le texte ; il n'a nullement la prétention de poser une règle de compétence. D'ailleurs le tribunal des Conflits avait, dans l'arrêt précité du 2 décembre 1902 (Lebon chr. 713 à 722), adopté les conclusions remarquables de clarté, développées par M. Romieu, commissaire du gouvernement, qui avait démontré que l'exécution forcée par la voie administrative employée pour arriver à l'application de la loi du 1er juillet 1901, non seulement était légale, mais encore devait être appréciée par la juridiction administrative. Or l'ap-

position des scellés, que rendit nécessaire l'application de la loi de 1901, était de nature identique à celle de l'inventaire prévu par la loi de 1905.

Il est fort intéressant de constater avec quelle mauvaise grâce les tribunaux judiciaires ont appliqué la loi de séparation. Nous nous refusons à apprécier cette loi au point de vue politique ; mais nous donnons ici un exemple de la valeur des arguments que les tribunaux judiciaires apposèrent au séquestre dans les actions qu'il fut appelé à intenter au cours de sa gestion.

Reconnaissons à l'inverse que l'ordonnance, rendue par le Président du Tribunal de Toulouse le 24 janvier 1906, a fait une juste application du droit lorsqu'elle a déclaré, conformément aux conclusions de l'Administration, que l'inventaire prescrit par l'art. 3 de la loi du 9 décembre 1905 est une mesure provisoire « qui ne préjuge rien et ne préjudice nullement aux droits du revendiquant. » C'est en ces termes que le Président du tribunal civil de Toulouse renvoyait de sa demande M. l'abbé Tournamille qui avait refusé de laisser figurer un orgue mobile au Procès-verbal d'inventaire sous prétexte que cet objet était la propriété d'un tiers et non de la fabrique. En l'espèce, le juge des référés aurait pu invoquer les travaux préparatoires de la loi car, lorsque M. de Castelnau, à la séance de la Chambre du 17 avril 1905 (*J. O.*, p. 1494) protesta contre l'inventaire des biens ecclésiastiques et l'autorisation donnée aux agents du Domaine de se faire communiquer les titres et documents utiles à leurs opérations « mesure vexatoire, incursion sur un domaine privé », M. Bienvenu-Martin répondit : « l'inventaire prescrit n'est pas une mesure vexatoire, c'est un acte conservatoire. » Cette opinion fut admise par le Président du tribunal civil d'Amiens dans une ordonnance de référé du 22 mars 1906 (Gazette des Tribunaux, 1906-2-437).

Ce même magistrat jugea raisonnablement, il nous semble, que les tribunaux judiciaires pouvaient intervenir encore lorsque l'agent des Domaines qui devait

inventorier les biens mobiliers et immobiliers des établissements du culte, et les biens de l'Etat, des départements et des communes dont ces établissements avaient la jouissance (art. 3 de la loi ; art. 6 du décret), inventoriait les biens dont le caractère de propriété privée était indéniable. Mais encore eut-il fallu que l'action portée devant les tribunaux judiciaires eût pour but exclusif la protection du droit de propriété et non le règlement d'un incident survenu à l'occasion de l'inventaire. Celui-ci ne pouvait être interrompu quitte à l'agent à consigner toutes les protestations et réserves des intéressés. Et cette solution s'imposait, sinon c'eût été l'obstruction, les moyens dilatoires étant faciles à trouver.

Ces multiples restrictions apportées à la compétence des tribunaux judiciaires démontrent facilement que leur intervention n'aurait jamais dû être demandée, d'autant plus que les tribunaux administratifs offraient une garantie suffisante. L'arrêté préfectoral entaché d'excès de pouvoir ou de violation de la loi ne pouvait-il pas être valablement déféré au Conseil d'Etat statuant au contentieux ? Et les particuliers, pour ne pas souffrir de l'accomplissement brutal du fait accompli, ne pouvaient-ils solliciter du Conseil d'Etat le sursis à exécution en application de l'art. 3 du décret du 22 juillet 1806, sursis que le Conseil d'Etat a d'ailleurs accordé ? (1)

Telles sont les premières difficultés d'ordre juridique que l'Administration des Domaines rencontra dans l'accomplissement de sa mission. Ceux qui les soulevèrent se seraient peut-être abstenus de s'élever contre l'acte inoffensif qu'était l'inventaire s'ils avaient réfléchi au minime danger qu'il présentait pour les intérêts particuliers. La force probante des énonciations de l'inventaire était en effet déterminée par l'art. 5, § 1 du décret du 29 décembre 1905 ainsi conçu, : « L'inventaire est établi tous

(1) Conseil d'Etat, 9 juin 1905. Lebon chronologique, page 530.

droits et moyens des parties réservés » ; (1) de sorte qu'on a pu se demander si cette garantie n'enlevait pas à l'inventaire une grande part de son utilité, si celui-ci ne devenait pas un simple état descriptif, comme l'avait dit M. Guillier au Sénat. — Nous ne le croyons pas : les énonciations contenues à l'inventaire faisaient foi jusqu'à preuve du contraire : il résulte des travaux préparatoires que c'était aux intéressés à démontrer l'inexactitude des consignations faites par l'agent du Domaine. M. Maxime Lecomte, rapporteur, répondait en effet à M. Guillier : « Je crois que l'estimation pour les objets mobiliers est surtout indispensable : ces objets peuvent en effet être détournés : si l'inventaire contient leur estimation, il sera plus facile d'en déterminer la valeur en vue du recours à exercer. » Si d'ailleurs le représentant de l'établissement ecclésiastique avait signé l'inventaire, les énonciations qui y étaient contenues auraient valu comme présomption de l'art. 1353 du Code Civil.

« Le Procès-verbal d'inventaire n'a force probante qu'en ce qui concerne les constatations purement matérielles. Les énonciations d'orde juridique qui y auraient été insérées sur la demande des parties ne feront foi ni pour, ni contre elles. » (Lhopiteau et Thibault. Les Eglises et l'Etat, page 326).

SECTION 2

Reprise par l'Administration des Domaines, des biens faisant retour à l'Etat

La première mission que le législateur avait confiée à l'Administration des Domaines était terminée. Celle-ci

(1) Ici encore nous relevons une différence profonde entre l'inventaire de la loi de séparation et l'inventaire du droit privé. Celui-ci est établi sous réserve des droits des tiers, mais il peut être opposé aux parties qui y prennent part.

avait sous les yeux l'inventaire si difficilement dressé des biens dont elle avait trouvé les établissements du culte en possession. Elle devait désormais reprendre l'exercice de ses fonctions habituelles : faire entrer dans le Domaine public les biens dont la loi avait ordonné la réintégration, et les administrer. En effet, tandis que l'art. 4 de la loi de séparation dispose que les biens mobiliers et immobiliers des établissements ecclésiastiques seront transférés aux associations cultuelles, l'art. 5 fait revenir à l'Etat les biens détenus par les établissements leur provenant de l'Etat qui ne sont pas grevés d'une fondation pieuse créée postérieurement à la loi du 18 germinal an X.

Pour arriver à la formule de cet article, la majorité à la Chambre avait dû écouter l'éloquente défense des membres les plus autorisés de l'opposition : en effet, deux thèses se trouvaient formellement en présence : l'une soutenue par la commission, la thèse de la propriété d'affectation reconnaissant l'Etat titulaire du domaine éminent alors que les établissements n'avaient que le domaine utile ; l'autre, soutenue par les adversaires de la loi de séparation, proclamant le droit de propriété muni de tous ses attributs entre les mains des établissements. Et il nous semble que cette discussion était très grave, beaucoup plus grave qu'on ne l'a cru, car en somme la Chambre avait à choisir entre une thèse de droit public et une thèse de droit privé et, suivant qu'elle adoptait l'une ou l'autre, elle faisait une loi qui trouvait en elle-même tous les moyens propres à son application, ou une loi qui demandait, pour être mise en œuvre, les secours du droit commun.

L'opposition, par MM. Auffray et Grousseau, apportait à la tribune la démonstration juridique du droit de propriété des fabriques (1) avec l'appui des auteurs les plus autorisés et de la jurisprudence constante ; la majorité

(1) Conclusion de M. Romieu, sous cons. d'Etat, 31 juillet 1903. D. 1905-3-2.

exposait purement et simplement des principes de droit public et demandait qu'on en tirât les conséquences, même si elles étaient contraires à l'opinion la mieux assise chez les esprits les plus sages. (1) La thèse du droit public l'emporta. La tâche de l'Administration des Domaines était de ce fait singulièrement simplifiée : elle n'avait plus qu'à revendiquer les biens lorsqu'ils réunissaient les conditions exigées par l'art. 5. Et ces conditions étaient : 1° la dotation de l'Etat ; 2° le fait pour les biens de n'être pas grevés d'une fondation pieuse créée postérieurement au Concordat.

Avec ces éléments l'Instruction 3197 de l'Administration des Domaines répartit les biens devant faire retour à l'Etat en trois catégories :

1°) Les biens et rentes non aliénés du 2 novembre 1789 au 7 thermidor an XI et rendus à leur destination par l'arrêté pris à cette dernière date.

2°) Les biens concédés ultérieurement, en exécution de cet arrêté, et par décrets spéciaux, aux divers établissements du culte, par exemple les biens célés au Domaine et dont les fabriques furent autorisées à se mettre en possession par décret du 30 décembre 1809, art. 36-3°.

3°) « Et d'une manière générale tous les biens attribués en propriété par l'Etat aux établissements publics supprimés, quelles que soient la forme et la nature de l'acte qui constate la dotation ou la concession. » Pour rechercher les biens faisant retour à l'Etat, les agents du Domaine dressèrent l'origine de propriété des biens ecclésiastiques. Ils s'aidèrent des documents dont ils s'étaient servi pour établir les inventaires ; ils se reportèrent aux arrêtés d'envoi en possession relatifs à ceux des biens pour lesquels cette formalité avait été accomplie ; ils trouvèrent enfin aux greffes des Conseils de Préfecture les pièces de la comptabilité des fabriques.

(1) Conclusion de M. Feuilloley, sous cas., 30 novembre 1904. D. 1905-1-230.

Ce travail aurait revêtu le caractère d'une extrême urgence si les associations cultuelles catholiques s'étaient formées, et si les représentants légaux des établissements, usant du droit que leur conférait l'art. 7, avaient attribué les biens grevés d'une affectation non cultuelle aux services affectataires. En effet, l'art. 4 de la loi donnait un an aux associations cultuelles pour se constituer, et de l'art. 5, § 1 du décret du 16 mars 1906, il résultait que quand un établissement n'avait pas effectué l'attribution de ses biens grevés d'une affectation non cultuelle, conformément à l'art. 7 de la loi, avant celle de ses autres biens, il ne pouvait plus la réaliser. En d'autres termes, toute dévolution aurait dû être effectuée en un an à peine de forclusion. Les fabriques renoncèrent au droit que leur conférait la loi, mais les conseils presbytéraux et les consistoires des églises réformées, et les consistoires israélites en usèrent.

Toutes les fois que des biens étaient attribués, les procès-verbaux, dressés pour constater l'attribution, étaient communiqués aux Directeurs des Domaines afin de leur permettre de revendiquer les biens qui auraient été attribués en méconnaissant le droit de retour de l'Etat ; mais pour éviter qu'une action en revendication, en cas d'attribution illégale, soit intentée par le Domaine contre les établissements attributaires, pour éviter toutes les difficultés qu'aurait entraînées une attribution illégale aussi bien par suite de l'utilisation des biens par l'établissement attributaire que par suite des droits que celui-ci aurait pu concéder à des tiers sur les biens attribués, l'Administration devait opposer ses prétentions dans les deux mois du dépôt à la Préfecture du Procès-verbal d'attribution dressé par les représentants des établissements supprimés, car le Préfet devait statuer ou déférer la validité du procès-verbal à l'appréciation du Ministre des cultes dans ce délai, faute de quoi l'attribution était considérée comme autorisée.

Si, un an après la promulgation de la loi de séparа-

tion, la dévolution des biens n'avait pas été faite aux ayants-droit, par les établissements ecclésiastiques, ces biens étaient, en attendant leur attribution, mis sous séquestre. L'Administration des Domaines, assumant les nouvelles fonctions de séquestre, pouvait à loisir rechercher l'origine des biens. Dès qu'elle avait établi qu'un d'entre eux remplissait les conditions exigées par l'art. 5 de la loi pour faire retour à l'Etat, elle en constatait la reprise par un procès-verbal administratif. Dès lors les revenus et produits du nouvel élément du patrimoine national étaient affectés à la composition d'une masse, le fonds commun diocésain, destinée à éteindre le passif des établissements dont l'actif était insuffisant. Nous verrons d'ailleurs qu'après la loi du 13 avril 1908, le bien lui-même, et non plus seulement les produits et revenus, devait servir à l'acquit du passif.

SECTION 3

Mise sous séquestre des biens ayant appartenu aux établissements du culte

L'étude que nous avons faite jusqu'alors du rôle qu'a joué l'Administration des Domaines à cause et en vertu de la loi de séparation ne nous a pas éloigné beaucoup de l'analyse des fonctions habituelles de cette Administration. Les inventaires étaient, il est vrai, en droit et en fait surtout, différents des apositions de scellés préalables à la déclaration de vacance ou de déshérence des successions ; mais leur but de conservation d'un patrimoine aux éléments duquel l'Etat était souvent intéressé rapprochait considérablement ces deux opérations : d'autre part l'Administration des Domaines, lorsqu'elle revendiquait les biens devant faire retour à l'Etat en s'efforçant de défendre les intérêts de celui-ci contre les intérêts des particuliers, jouait le rôle pour lequel elle est créée ; lorsqu'elle

administrait le fonds commun, elle gérait déjà les biens du Domaine puisque le droit de propriété était reconnu à l'Etat, le droit de disposer étant seul réservé.

Nous allons désormais étudier les attributions que l'Administration des Domaines a tenues de la loi de séparation seule, son rôle de séquestre des biens des anciens établissements du culte.

L'art. 4 de la loi du 9 décembre 1905 ordonne que la dévolution des biens des établissements du culte aux établissements attributaires soit faite dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la loi ; et l'art. 8 dispose que « à l'expiration dudit délai » (si les attributions ne sont pas faites), « les biens à attribuer seront, jusqu'à leur attribution, placés sous séquestre. » De même, par application de l'art. 8 du décret du 16 mars 1906 devaient être placés sous séquestre les biens ayant fait l'objet d'attributions qui, par la suite, avaient été annulées. Le séquestre était enfin apposé et le sera encore lorsqu'une association attributaire des biens qui lui ont été dévolus en exécution des art. 4 et 8, avait été ou sera dissoute.

Voilà donc les trois éventualités que l'Administration des Domaines devait surveiller. Les deux dernières, lorsqu'elles se produisirent, ne donnèrent lieu à aucune difficulté d'interprétation. Mais l'Administration des Domaines donna au mot « promulgation » contenu dans l'art. 4 un sens qui nous semble tout à fait insolite, commit une erreur, on ne sait pourquoi, car enfin quand on parle de la promulgation des lois, il n'est pas question de leur publication. « Il n'y a promulgation effective, dit l'Instruction 3198, § 2, que quand la loi a été rendue exécutoire conformément aux dispositions du décret du 5 novembre 1870. » Quant à la promulgation prévue par l'art. 3 de la loi du 25 février 1875, l'Administration la qualifie d' « acte théorique » et conclut que le législateur, en parlant de la promulgation dans l'art. 4 a voulu parler de la publication. D'où il suit que le délai d'un an à l'expi-

ration duquel le séquestre devait être apposé, au lieu d'expirer le 9 décembre 1906, a expiré, aux yeux de l'Administration, un an après le jour où la loi est devenue exécutoire dans les diverses localités.

A ces dates les Préfets prirent des arrêtés ordonnant la mise sous séquestre des biens tombant sous l'application de la loi et ils en transmirent ampliations aux Directeurs des Domaines. L'Instruction du 4 décembre 1906, § 6 désignait les agents chargés de l'apposition du séquestre : ces opérations étaient confiées aux receveurs de la situation des biens pour les immeubles et les meubles ayant une assiette déterminée, et aux receveurs du siège des établissements pour les créances et valeurs sans assiette déterminée. La plupart du temps d'ailleurs, c'était le même receveur, celui du siège de l'établissement, qui accomplissait les formalités globales d'apposition du séquestre.

La collaboration de plusieurs agents aux opérations du séquestre fut une cause d'hésitation pour les tiers qui eurent à défendre leurs droits méconnus, ou à s'en prévaloir. Fallait-il s'adresser au Préfet, auteur de l'arrêté de mise sous séquestre, ou au Directeur départemental, représentant l'administration, ou au receveur directement chargé du travail, ou enfin au Directeur général des Domaines ? L'hésitation était permise car la véritable notion du séquestre ne se dégageait nullement des documents officiels. La circulaire ministérielle aux Préfets du 12 novembre 1906 disait qu'à l'expiration du délai d'un an (art. 4, Loi de 1905), les administrateurs des établissements devaient déposer les archives qu'ils détenaient entre les mains du séquestre qui était le receveur des Domaines. Et la circulaire du même jour adressée aux Trésoriers-payeurs généraux s'exprimait pareillement : « Il résulte de ces dispositions que le séquestre sera toujours un receveur des Domaines. » En conséquence, c'était, semble-t-il, contre le Receveur que devaient être

dirigées les actions relatives aux biens mis sous séquestre.

Mais de l'Instruction du 4 décembre 1906, chapitre 2, il résultait que les biens mis sous séquestre devaient être conservés et gérés :

1° conformément aux règles du droit commun applicables à la conservation et à la gestion des biens des absents ;

2° et d'après les principes de la législation domaniale.

Or la matière de l'absence est réglée par les art. 112 et suivants du Code Civil dont l'un l'art. 125 dit : « la possession provisoire ne sera qu'un dépôt qui donnera à ceux qui l'obtiendront l'administration des biens de l'absent. » De cette disposition la Cour de Douai a conclu, dans un arrêt du 28 novembre 1853 (D. 56-2-192), que les envoyés en possession pouvaient défendre à toutes actions. Le séquestre peut donc être assigné comme un envoyé en possession.

D'autre part, les principes de la législation domaniale résumés dans une instruction de la régie du 9 août 1834 exigent que le Préfet soit mis en cause dans toutes les instances judiciaires en matière domaniale. (Règlement du Ministre des finances du 3 juillet 1834 art. 1 et 2 et suivants). De là il résultait qu'il était nécessaire d'assigner à la fois le Préfet et l'Administration des Domaines.

Enfin la même Instruction du 4 décembre 1906, § 41 disait clairement que « dans les instances suivies soit en demande, soit en défense contre les débiteurs de l'établissement supprimé, ou contre toute autre personne, le Domaine devra agir en vertu de l'arrêté préfectoral de mise sous séquestre à la requête du Directeur général poursuites et diligences du Directeur du département. » De là, il résultait que le Directeur général représenté par le Directeur départemental devait seul être mis en cause.

Comment concilier tous ces textes en apparence contradictoires ? Quelle est la véritable notion du séquestre ?

Des circulaires du 12 novembre 1906, nous ferons vite

justice car nous dirons que leur terminologie est incorrecte : le receveur des Domaines ne pouvait être considéré comme séquestre ; le receveur n'était qu'un agent agissant pour le compte et sur les ordres de son administration, sa responsabilité était limitée aux opérations de comptabilité. (1)

Quant aux autres textes contenus dans les deux instructions du 4 décembre 1906, ils sont facilement conciliables parce qu'ils se placent à des points de vue différents. L'Instruction 3197, § 7, aux termes de laquelle les biens placés sous séquestre seraient gérés conformément aux principes de la législation domaniale, avait en vue les biens repris par l'Etat en vertu de l'art. 5. Pour ceux-ci, l'Etat étant personnellement intéressé, le Préfet devait intervenir : en somme la question n'était plus régie par la loi de séparation, elle était réglée par l'arrêté du 9 août 1834 que nous avons cité : l'Administration des Domaines intervenait en sa propre et naturelle qualité, et non en la qualité de séquestre qui lui a été extraordinairement confiée.

Au contraire, la deuxième instruction du 4 décembre 1906, n° 3198, § 41 était uniquement relative au séquestre et c'est elle seule qui doit être prise en considération pour l'étude de notre sujet.

Comme les biens des établissements ecclésiastiques n'appartenaient pas à l'Etat, comme ils conservaient, disait l'Instruction 3198, § 28 « entre les mains de l'Administration, au regard des tiers, le caractère des biens particuliers », les instances entreprises relativement à eux ne concernaient pas le domaine de l'Etat ; le Préfet était donc sans aucune qualité pour figurer dans ces instances.

Les tribunaux s'étaient d'ailleurs prononcés sur une matière où l'Administration des Domaines joue le rôle

(1) En sens contraire. Tribunal civil du Mans 7 août 1907.

de séquestre, celle relative aux biens des contumaces, et la jurisprudence était fixée dans le sens que nous venons d'indiquer. (1) L'art. 3 de la loi du 13 avril 1908 a également confirmé cette solution : mais comme il n'était pas nécessaire qu'une disposition législative intervînt, tous les frais de procédure qui résultaient d'actes extra-judiciaires signifiés à des Préfets ou à des Receveurs auraient dû rester à la charge du demandeur qui les avait exposés. L'Administration séquestre opposa même *in limine litis* la nullité d'un exploit introductif d'instance contenant assignation d'une personne autre que le Directeur Général, alors même que la signification en avait été faite à un agent compétent.

Une très intelligente application de ces principes fut faite par M. Hugues, Juge de paix du canton de Mens (Isère), dans un jugement qu'il rendit le 24 septembre 1910. Nous reproduisons la teneur exacte de cette décision, qui résume plus clairement que nous pourrions le faire nous-même les solutions auxquelles nous sommes arrivés sur la procédure relative aux biens mis sous séquestre :

« M. Gaymard fit citer le receveur de l'enregistrement à Mens, au titre de séquestre des biens de la mense épiscopale, en vue de procéder à un abornement de terrains situés à Pellafol. Le défendeur répondit à la demande de M. Gaymard par le dépôt des conclusions suivantes : « Aux termes de l'art. 3 de la loi du 13 avril 1908, c'est le directeur général des Domaines qui représente l'Etat en qualité de séquestre ; c'est par suite le Directeur général qui agit tant en demande qu'en défense dans les instances intéressant le séquestre organisé par la loi du 9 décembre 1905 et le décret réglementaire du 13 mars suivant. C'est à lui seul dès lors que l'assignation doit être délivrée. Au cas actuel la citation étant adressée à l'Admi-

(1) Voir *Journal de l'Enregistrement*, janvier 1903, n° 26418.

nistration des Domaines, représentée à Mens par un agent receveur, l'exploit est nul. Il est demandé par suite que M. Gaymard soit débouté et condamné aux dépens. » Sur quoi le Juge déclara : « Attendu qu'aux termes de l'art. 3 de la loi du 13 avril 1908, les instances intéressant le séquestre organisé par la loi du 9 décembre 1905 et le décret du 16 mars suivant doivent être intentées par le Directeur Général des Domaines ou dirigées contre lui. Attendu d'autre part qu'en application de l'art. 69 du C. de P. C. l'assignation à une Administration doit être délivrée à son bureau, dans le lieu où réside le siège de l'Administration, et dans les autres lieux en la personne et au bureau de son préposé, c'est-à-dire, en ce qui concerne les Domaines, au Directeur Général pour Paris, et au Directeur du département pour les autres lieux. — Attendu que le receveur de l'Enregistrement dans un canton ne peut en aucun cas être considéré comme le préposé visé par la loi. — Attendu en conséquence qu'il n'est pas nécessaire de rechercher, s'il y a lieu d'appliquer en l'espèce la loi du 13 avril 1908 ou l'article 69 du Code de Procédure, les deux textes conduisant au même résultat : la nullité de la citation. Déclarons nul l'exploit de citation pour n'avoir pas été donné à la personne ayant qualité pour le recevoir. » (1)

La plupart du temps les plaideurs crurent devoir appeler le séquestre en préliminaire de conciliation avant de l'actionner. Le Code de Procédure par son art. 1er les dispensait cependant de cette formalité. Le séquestre agissant en effet pour la gestion et la conservation des biens à lui confiés par l'art. 8 du décret du 16 mars 1906, l'Administration des Domaines gérait aux lieu et place de l'ancien Conseil de fabrique qui n'avait pas le droit de transiger : le séquestre ne pouvait donc, avant la loi de 1908,

(1) Rapporté dans le *Bulletin spécial des décisions des juges de paix.* Avril 1911, page 145.

avoir plus de droits que l'établissement dont il gérait les biens.

Malgré les difficultés de procédure, malgré le nombre considérable des instances que l'Administration dut suivre en demande ou en défense, la prise de possession des biens n'était pas négligée. Pendant le délai d'un an qui s'était écoulé depuis la promulgation de la loi de séparation jusqu'au jour où les représentants des anciens établissements du culte devaient être dessaisis des biens de ces établissements, l'Administration des Domaines avait recherché les biens devant faire retour à l'Etat et en avait pris possession. Il ne restait donc plus, un an après la loi de séparation, que des biens appartenant en propre aux établissements du culte et des biens appartenant aux départements et aux communes dont les établissements avaient la jouissance. De ces derniers, l'Administration des Domaines n'avait pas à s'occuper, leur sort étant réglé par les art. 12 et suivants de la loi de séparation étrangers au séquestre. Le seul but de l'Administration était de distinguer dans la masse des biens cultuels ceux qui appartenaient aux établissements du culte et de les mettre aussitôt sous séquestre. Le sort du mobilier suivait le sort des édifices qu'ils garnissaient ; les objets déposés dans les édifices affectés à l'exercice public du culte étaient, comme ceux-ci, placés sous séquestre ; quant à ceux qui se trouvaient dans des édifices appartenant à l'État, aux départements ou aux communes, ils étaient, d'après les principes généraux du droit, censés appartenir à l'Etat, aux départements et aux communes, et échappaient au séquestre.

L'Administration des Domaines a assuré de plusieurs façons la conservation des objets séquestrés par la mise sous scellés, le gardiennage ou la simple mention dans un inventaire suivant les circonstances et la valeur des biens. Elle s'abstint toutefois de la mise sous scellés toutes les fois que l'objet séquestré était affecté à l'exercice du culte, se réservant ce moyen pour les objets non affectés.

Aucune difficulté ne pouvait surgir à l'occasion de ces opérations car elles étaient faites en l'absence des représentants des établissements du culte. Si pourtant les objets qui devaient être mis sous séquestre avaient été soustraits, l'Administration avait le devoir de poursuivre les dépositaires responsables soit en vertu des art. 1992 et 1993 du Code Civil, soit en vertu des articles 169, 173 et 408 du Code Pénal. Mais dès que l'Administration eut besoin du concours des représentants des établissements du culte, sa tâche devint plus délicate. Le numéraire, les valeurs en portefeuille, les titres de propriété, de créances et de rentes, les baux, les marchés etc..., tous les papiers enfin qui intéressaient la vie et la fortune des établissements étaient détenus par eux. Aussi, lorsqu'arriva le 13 décembre 1906, l'Administration séquestre dut s'efforcer de les obtenir.

Si la remise en était opérée, le receveur des Domaines se contentait de dresser, contradictoirement avec les représentants de l'établissement, un procès-verbal par lequel il donnait décharge des documents et quittance des sommes.

A défaut de remise, divers moyens d'investigation furent employés : le numéraire en caisse était connu après l'approbation du compte de l'établissement par le Conseil de Préfecture. Les rentes sur l'État étaient révélées par ce compte également et par des recherches dans les trésoreries générales ; aussi, lorsque le Domaine avait acquis l'assurance qu'il existait dans le patrimoine d'un établissement un titre de rente qu'on avait oublié de présenter au séquestre, il demandait à la Dette Inscrite de lui remettre une nouvelle inscription. Quant aux valeurs mobilières, titres de propriété et créances, lorsqu'ils étaient révélés, l'Administration en poursuivait judiciairement la remise.

Lorsque les établissements du culte avaient un compte courant dans les écritures du Trésor, de simples virements de fonds firent passer l'actif dans les caisses du

Domaine séquestre. Si les établissements avaient pour comptable un percepteur, celui-ci provoquait le remboursement des fonds placés au Trésor et les remettait au receveur des Domaines. Si l'établissement avait pour comptable une autre personne que le percepteur, aucun mouvement de fonds n'était nécessaire. Le receveur des finances arrêtait le compte des établissements à l'expiration du délai d'un an prévu par l'art. 8 de la loi de 1905 et en créditait le séquestre de la façon suivante : le receveur des finances avait deux chapitres de recette dans ses écritures. L'un intitulé A : Placement des fonds des communes et des établissements publics. — L'autre B : Versements des receveurs de l'enregistrement. Il créditait le chapitre B de la somme dont il débitait le chapitre A. Pour permettre au receveur des domaines de porter lui-même au compte du séquestre ouvert à son bureau le reliquat actif résultant de la balance du compte de l'établissement effectuée par le receveur des finances, celui-ci lui envoyait les récépissés qu'il avait détachés de ses registres après la double opération dont nous venons de parler. Quant au receveur des Domaines, il portait en recette au compte « Séquestre des biens d'anciens établissements ecclésiastiques » la somme portée sur le récépissé du receveur des finances, et faisait une dépense correspondante pour la régularité de sa caisse sous le titre « Versement au receveur des finances. »

Par ces multiples recherches et opérations de comptabilité, l'Administration des Domaines réussit en somme à mettre sous séquestre la fortune mobilière des établissements cultuels. Quant aux immeubles, leur simple description dans le Procès-verbal de prise de possession valait mise sous séquestre. Mais comme la nouvelle condition des biens était opposable à tous les tiers, fermiers, locataires ou copropriétaires qui étaient en relations avec l'établissement du culte en raison de ces biens, l'Administration des Domaines leur notifia sa prise de possession

et leur fit défense de payer aucun capital, intérêts ou loyers en d'autres mains que celles du receveur des Domaines sous peine de payer deux fois. Cette notification était faite par acte extrajudiciaire lorsque les tiers ne voulaient pas souscrire une déclaration aux termes de laquelle ils tenaient pour signifiée la mise sous séquestre.

Les receveurs faisaient l'avance de tous les frais occasionnés par la mise sous scellés, le gardiennage, les poursuites ou les notifications, et les portaient en dépense sous le titre de « Payements à régulariser. Séquestre » ; ils régularisaient d'office l'avance dès qu'ils avaient des disponibilités au compte. La comptabilité du séquestre était tenue en dehors des écritures du Trésor.

Toutes ces opérations n'étaient pas trop étrangères aux fonctions de l'Administration, gérante des biens de l'Etat; et leur caractère était bien celui qu'avait voulu leur donner le Ministre des finances. L'arrêté du 1er décembre 1906 pris en exécution de l'art. 8 du décret du 16 mars 1906 s'exprimait en effet en ces termes : « Ces biens (séquestrés) seront conservés et gérés conformément aux règles du droit commun applicables à la conservation et à la gestion des biens des absents, et d'après les principes de la législation domaniale. » Le rôle de l'Administration fut, en conséquence, non pas celui d'un liquidateur, mais plutôt celui d'un dépositaire tenu de s'abstenir de toutes aliénations de biens, et de s'attacher au contraire à faire valoir les droits de l'établissement supprimé, à conserver et à gérer les biens meubles ou immeubles que celui-ci possédait au jour de l'apposition du séquestre ou qui lui échurent postérieurement. Lorsque pourtant l'aliénation fut nécessaire, pour le payement du passif par exemple, elle eut lieu conformément à la législation domaniale.

L'Administration dut donc provoquer immédiatement la location des immeubles qui n'étaient pas affermés ; mais lorsqu'il s'agit d'immeubles de peu d'importance, au

lieu de recourir à la location aux enchères comme il est prescrit pour la location des biens de l'Etat, les Préfets autorisèrent le séquestre à procéder à la location amiable par acte passé devant le maire de la commune où les biens étaient situés. Quant aux immeubles déjà affermés, le séquestre n'avait qu'à respecter les actes d'administration qui avaient été légalement faits à leur sujet par les administrateurs légitimes antérieurs. Son rôle se bornait à assurer « la régulière exécution des baux en cours. » (1)

(1) Instruction du 4 décembre 1906, page 28.

CHAPITRE II

LES ACTIONS SOUTENUES PAR L'ADMINISTRATION DES DOMAINES

Lorsque l'Administration des Domaines eut, en qualité de séquestre, la gestion des biens ayant appartenu aux établissements du culte, elle distingua ceux qui devaient faire retour à l'Etat et ceux qu'elle devait remettre aux établissements gratifiés par la loi. Ce travail eut été relativement facile et rapide si les particuliers n'avaient opposé leurs prétentions. Le séquestre dut en effet poursuivre en revendication ceux qui déjà s'étaient approprié les biens que la loi réservait à l'Etat, et répondre à ceux qui l'actionnaient en restitution de biens qu'ils croyaient leur appartenir.

Nous allons désormais étudier cette double fonction de l'Administration en examinant :

dans une Section 1. — La revendication des biens faisant retour à l'Etat,

dans une Section 2. — La défense aux actions en reprise.

SECTION 1

La revendication des biens faisant retour à l'Etat

§ 1. — *Champ d'application du droit de retour à l'Etat*

Comme nous l'avons remarqué dans notre introduction, le patrimoine des établissements du culte se composait de deux sortes de biens : ceux restitués par l'Etat en vertu du décret du 7 thermidor, an XI, et ceux acquis

après le 7 thermidor, an XI, à titre onéreux et à titre gratuit. Les premiers attirèrent particulièrement les convoitises du législateur de 1905. Mais il fallait justifier ces convoitises : on fit appel au système qui en l'an XI avait expliqué la restitution. L'établissement du culte, dit-on, est une personne morale officielle qui a charge et mandat d'assurer un service public dans des conditions déterminées : ce faisant, il est juste que l'Etat le subventionne par une dotation. Aussitôt après la séparation, la situation change : le service public, qui était la condition *sine qua non* de la dotation, disparaît : la personne morale bénéficiaire perd son caractère officiel : dans les associations cultuelles appelées à se substituer aux établissements publics du culte, l'Etat ne sera plus représenté : il est tout naturel que, les conditions de la dotation n'étant plus remplies, l'Etat reprenne la libre disposition de ses biens.

Ce principe du retour, justifié par l'idée d'affectation de biens à un service public pour toute sa durée, devient exagéré au point de vue législatif lorsqu'il est appliqué même dans l'hypothèse où, par l'effet des attributions légales, il n'y a pas changement de destination. Pour quel objet en effet l'Etat avait-il créé un service public ? — Pour satisfaire un besoin social sans doute. Est-ce que ce besoin social a disparu ? Non : la preuve c'est que le législateur a prévu des associations cultuelles.

La seule justification que l'on puisse risquer, en restant dans l'ordre des idées abstraites, à l'appui de la reprise par l'Etat des biens concédés, c'est que la partie du patrimoine acquise par les établissements du culte après le 7 thermidor, an XI suffit au but qui est le besoin social parce que celui-ci a diminué d'importance. Encore cette considération ne s'appuie-t-elle sur aucune certitude. — Quoi qu'il en soit, le droit de retour de l'Etat est inscrit dans la loi et l'Administration des Domaines a dû s'employer à l'appliquer.

Son activité était au surplus doublement limitée : l'Etat ne pouvait prétendre qu'aux biens provenant de sa dotation ; et la dotation ayant eu lieu le 7 thermidor, an XI, tous les biens acquis par les établissements après cette date échappaient au droit de retour. — L'Etat d'autre part ne pouvait prétendre qu'aux biens mêmes qu'il avait donnés. Double observation qui nous permet de subdiviser notre étude du droit de retour en deux parties.

1. — Limite du droit de retour de l'Etat quant au délai de reprise.

2. Limite du droit de retour de l'Etat quant à la nature des biens repris.

1. — *Limite du droit de retour de l'Etat quant au délai de reprise.*

Malgré toute la diligence des agents du Domaine, il arriva quelquefois qu'un bien devant faire retour à l'Etat avait été attribué à un service particulier. L'Administration intentait alors une action en revendication, devant les tribunaux judiciaires naturellement. « L'instance, disait l'Instruction 3197, du 4 décembre 1906, sera préparée et suivie conformément aux règles établies pour les actions concernant la propriété des biens domaniaux par le règlement du 3 juillet 1834 et l'ordonnance du 6 mai 1838. » En tous cas les droits de l'Administration étaient limités quant à leur point de départ par l'art. 6 dernier alinéa du décret du 16 mars 1906 qui énonce que « la reprise n'aura d'effet que du jour de la suppression de l'établissement. » Cette date était intéressante à connaître, car le Domaine, nouveau propriétaire, était obligé de respecter les actes d'administration légalement faits par les administrateurs légitimes antérieurs. Or, « la suppression d'un établissement résultait soit de l'expiration du délai d'un an que l'art. 4 de la loi du 9 décembre 1905 avait accordé aux établissements publics du culte pour opérer l'attribution de leurs biens aux associations cultuelles,

soit de cette attribution si elle avait eu lieu avant que le délai fixé ait pris fin. » (Instruction, 3197, § 5.)

L'Administration rencontra généralement peu de difficultés dans la reprise des biens donnés par l'Etat car les termes précis de l'art. 5 ne prêtaient pas à la discussion. Encore fallait-il que, pour effectuer la reprise d'un bien, elle eût prouvé que celui-ci provenait d'une dotation de l'Etat : c'est devant cette nécessité qu'elle échoua quelquefois. S'appuyant sur l'art. 3 § 3 in fine de la loi du 13 avril 1908 ainsi conçu « aucune action d'aucune sorte ne pourra être intentée à raison de fondations pieuses antérieures à la loi du 18 germinal an X », l'Administration des Domaines revendiqua le capital qui servit à racheter, postérieurement à la loi du 18 germinal an X, les rentes fondées antérieurement à cette loi et stipulées rachetables au gré du débi-rentier. En face de cette prétention s'éleva un système qui par deux moyens, tendit à démontrer que l'Etat n'avait pu s'emparer de la dotation lors des lois révolutionnaires et qu'ainsi il n'avait pu restituer postérieurement à l'an XI ce qu'il n'avait pas possédé. Ces deux moyens ont été admis par un arrêt de la Cour de Dijon du 23 mai 1910 infirmant un jugement du tribunal civil de la même ville du 22 juin 1910. L'espèce était celle-ci : au termes d'un acte passé devant Me Rousselot, notaire à Dijon le 26 août 1704, Elisabeth de Thorel épouse de Jacques Berbis seigneur de Rancy, fonda une chapelle pour la dotation de laquelle elle promit une somme de six mille livres. En attendant le versement de cette somme, la donatrice devait verser annuellement trois cents livres, à charge par les bénéficiaires, les chanoines de la Sainte-Chapelle, à Dijon, de dire une messe quotidienne.

Par ordonnance de l'Evêque de Dijon, du 28 janvier 1865, à la requête de la donatrice, le service fut réduit à trois messes par semaine. L'ordonnance épiscopale estime « que pendant tout le temps que les héritiers du fonda-

teur ont été privés de la jouissance de son bien, ils n'ont pas été tenus en conscience de faire acquitter la dite fondation. » Il résulte d'une délibération du Conseil de fabrique de l'Eglise Notre-Dame de Dijon, prise le 23 avril 1865 que M. Bénigne Philippe Legouz de Saint-Seine « comme étant aux droits de Marie-Angélique-Anne Berbis de Rancy, sa femme prédécédée » à charge, en cette qualité, de servir à la fabrique de l'Eglise Notre-Dame de Dijon, une rente perpétuelle de 296 fr. 25 sans condition de services religieux fit connaître qu'il désirait racheter cette rente au moyen du versement d'une somme de 6.000 francs.

Le Conseil de fabrique accepta cette proposition, les obligations de la fabrique devant demeurer telles qu'elles avaient été déterminées par l'ordonnance rappelée plus haut du 28 janvier 1865. Le rachat de la rente fut autorisé par un arrêté préfectoral du 3 août 1865 dont l'art. 1er est ainsi conçu : « Le Trésorier de la fabrique de Notre-Dame à Dijon est autorisé à accepter le remboursement du capital d'une rente annuelle et perpétuelle de 296 fr. 25 dûe à cet établissement par M. le Marquis de Saint-Seine et provenant d'une fondation instituée dans la Sainte-Chapelle à Dijon, par Mme Elisabeth de Thorel, épouse de Jacques Berbis en vertu d'un acte public du 26 août 1704. » De là il résulte très clairement, comme l'a fait remarquer le Tribunal dans les motifs du jugement du 22 juin 1908 « qu'il ne peut y avoir de doute sur le caractère de la rente rachetée par M. de Saint-Seine en 1865, que c'est bien la même que celle qui a fait l'objet de l'ordonnance épiscopale de 1865 et de l'acte public de 1704, que tous les actes énumérés en font foi puisqu'ils font tous mention écrite du contrat de 1704. »

Dès lors, comme le droit de l'Etat s'étend, en vertu de l'art. 5, aux valeurs ou rentes substituées aux biens, dont il avait lui-même fait donation, la fondation Berbis devait faire retour à l'Etat. Tel était le système de l'Administration.

Pour échapper aux conséquences logiques de l'interprétation de l'Administration, les héritiers de la fondatrice s'élevèrent contre cette interprétation et soutinrent que la rente de 286 fr. 25 servie successivement à la fabrique par Mme Berbis de Saint-Seine puis par son mari n'était pas la continuation de l'ancienne rente nationalisée, mais devait être considérée comme une rente nouvelle ne provenant pas de l'Etat et sur laquelle celui-ci ne pouvait exercer le droit de retour que lui confère l'art. 5 de la loi de 1905.

Cette exception fut accueillie, à tort il nous semble par la Cour de Dijon.

En fait, il est incontestable que l'intention de Mme Berbis de Rancy a été, non de créer une rente nouvelle, mais de continuer purement et simplement l'exécution du contrat de 1704 à laquelle elle était tenue comme représentant l'auteur de la fondation.

S'il en était autrement, Mme Berbis se serait trouvée débitrice de deux rentes l'ancienne et la nouvelle, ce qui est inadmissible. En effet, l'extinction de la fondation de 1704 et son remplacement par une fondation nouvelle ne pouvaient résulter de la seule volonté de Mme Berbis ; celle-ci devait nécessairement obtenir le consentement de la fabrique et l'autorisation du gouvernement. Or rien ne constate cette substitution de fondation.

Les parties ne justifiaient ni de l'acceptation de l'établissement intéressé, ni de l'approbation administrative indispensable, et, comme on ne saurait admettre que Mme Berbis de Rancy ait voulu instituer une fondation nulle, l'Administration était autorisée à soutenir qu'il n'y avait pas eu de fondation nouvelle et que l'ancienne seule restait en vigueur.

L'ordonnance épiscopale du 28 janvier 1815, la délibération du Conseil de fabrique du 23 avril 1865, et l'arrêté préfectoral du 3 août suivant, qui autorisent le remboursement de la rente créée en 1704 prouvent qu'avec

l'agrément de l'autorité administrative, les représentants de la fondatrice étaient d'accord avec la fabrique, celle-ci pour recevoir, ceux-là pour payer l'ancienne rente nationalisée. C'est ce que les demandeurs avaient reconnu eux-mêmes dans leur assignation d'après laquelle M. le Marquis Saint-Seine était tenu, comme étant aux droits de Mme de Rancy, de servir à la fabrique une rente de 296 fr. 25 provenant d'une fondation instituée par Mme de Thorel, épouse de M. Berbis, suivant acte public du 26 août 1704.

La réalité des faits aurait dû mettre la Cour en garde contre l'erreur qu'elle nous paraît avoir commise. La Cour de Dijon ne conteste pas que Mme de Rancy ait voulu continuer « en droit canon » la fondation de 1704, mais elle admet qu'en droit civil, elle ne l'a pas continuée, parce que la fabrique à qui elle payait les arrérages ne pouvait se prévaloir d'une fondation qui était inexistante ou qui, tout au moins, ne consistant qu'en paiement d'arrérages, devait s'éteindre lors de la suppression des Chapellenies.

Du fait que le versement du capital d'une fondation est différé jusqu'au jour où le fondateur ou ses ayants-droit en trouveront un emploi avantageux, et remplacé jusqu'à ce jour par le versement des arrérages au denier vingt, résulte-t-il que la fondation est inexistante jusqu'au versement du capital ? Telle est la première question que la Cour a résolue par l'affirmative. Ainsi, elle a admis qu'un contrat synallagmatique dans lequel les parties ont convenu que le versement du prix serait remplacé pendant un certain temps par le payement de l'intérêt de ce prix est nul. La Cour de Dijon annulerait donc toutes les ventes où le prix ne serait pas payé comptant en disant que le payement du prix et la vente sont indivisibles, que seul le payement déterminera la naissance de la vente ! C'est méconnaître l'effet des conventions sur l'art. 1244 du Code Civil.

L'erreur doit toujours être excusée : aussi convient-il d'être moins sévère dans notre jugement. La Cour de Dijon nous semble au fond s'être méprise en appelant « conditionnelle » la fondation dont s'agit. La modalité qui affecte l'acte est un terme et non une condition, un terme parce que l'événement est incertain ; inévitablement les débiteurs devaient trouver un immeuble à l'achat duquel ils emploieraient le capital promis. D'autre part, il ne serait point du tout conforme à l'intention de la donatrice d'interpréter la fondation comme conditionnelle. Elle n'a pas voulu que ses ayants-droit pussent retarder à jamais l'effet de sa libéralité sous prétexte qu'ils ne trouvaient pas avantage à acquérir le fonds. Le doute étant l'essence de la condition, la fondatrice n'aurait pas su, au moment où elle constituait la fondation, si celle-ci existerait un jour. Elle voulut au contraire faire bénéficier de suite les donataires de sa générosité puisqu'elle leur paya l'intérêt de la somme à employer plus tard. L'acte existe, et cela est si vrai que les charges de messes sont exécutées. Si les chanoines de la Sainte-Chapelle avaient cessé de célébrer les messes, sans doute le contrat aurait pu disparaître par l'effet de la condition résolutoire ou faute de cause ; mais cela n'eût pas empêché à la fondation d'avoir existé. Ce qui restait en suspens, ce n'était donc pas la fondation elle-même, qui était actuelle et prenait naissance au jour même de l'acte ; c'était l'emploi des six mille livres, c'était l'acquisition remise à une époque indéterminée à choisir au mieux des intérêts des donataires, en vue de l'utilisation la plus complète possible de la somme donnée. Il n'y avait terme en un mot que pour l'achat à effectuer. L'acte de 1704 se résoud en définitive, comme l'a jugé le tribunal de Dijon, en une constitution de rente perpétuelle rachetable au gré du donateur au moyen du versement d'une somme dont l'emploi en fonds a été précisé en vue d'assurer la pérennité de la célébration des messes.

La fondation de 1704 existait donc bien au jour où le décret-loi du 13 brumaire an II a déclaré propriété nationale tout l'actif affecté aux fabriques et à l'acquit des fondations : son service était assuré à cette époque par une rente perpétuelle de trois cents livres rachetable à un taux donné.

Cette rente, qu'elle ait été ou non célée, est incontestablement devenue propriété nationale car l'art. 1er de la loi précitée ne laisse place à aucune interprétation restrictive ou limitative. C'est donc à tort que la Cour a déclaré que la fondation ayant fait l'objet de l'acte du 26 août 1704 n'existait pas le 2 novembre 1789, qu'elle n'aurait pu être restituée le 18 germinal an X, « que ne s'agissant pas en la présente cause d'une fondation pieuse antérieure à la loi du 18 germinal, an X, l'art. 5 de la loi du 9 décembre 1905 se trouve par là même, en espèce, sans application. »

Le second moyen que la Cour invoque pour démontrer que la fondation rachetée est postérieure au 7 thermidor, an XI et par conséquent échappe au droit de retour de l'Etat consiste à dire que le versement des arrérages effectué en vertu de l'acte de 1704 devait s'éteindre, lors de la première séparation, à cause de la suppression de la fondation : « on ne comprendrait pas, dit l'arrêt, que l'Etat, à la suite de la première séparation, se fût trouvé en droit de percevoir les arrérages d'une rente perpétuelle non rachetée ayant pour but une fondation qu'il s'était interdit d'exécuter. »

Et la Cour, pour justifier son système, tire un argument d'analogie de la loi du 13 avril 1908, art. 3, § 3 qui déclare que « les arrérages de rentes dûs aux fabriques pour fondations pieuses ou cultuelles et qui n'ont pas été rachetées cessent d'être exigibles. » La loi de 1908 distingue en effet le cas où le prix de la fondation consiste en biens entrés dans le patrimoine de l'établissement et celui où le prix se présente sous forme d'une rente. Tan-

dis que le premier cas est réglé par l'action en reprise avec toutes ses restrictions, le second est réglé d'une façon plus catégorique, mais aussi plus bienveillante pour le débi-rentier, par l'extinction de la rente. Mais ce système est dû à la loi de 1908 ; ce n'était nullement la jurisprudence de la Cour de Cassation interprétant les lois des 26 septembre 1791 et 13 brumaire an II supprimant les fondations. Cette jurisprudence est rapportée dans Merlin « Questions de droit » V° Fondations, en termes plus précis que ceux que nous pourrions employer : « Le débiteur de rentes constituées ci-devant au profit des fabriques à la charge de fondations qui ne s'acquittent plus sont-ils déchargés de ces rentes envers l'Etat ? » Suit l'espèce : « Michel James, débiteur envers la fabrique de Fresville d'une rente obituaire de trois livres dont il aurait passé titre nouvel en 1787, a été, conformément à la loi du 13 brumaire, an II, poursuivi par la régie de l'Enregistrement pour payer les arrérages qu'il devait de cette rente ; il a prétendu ne rien devoir tant qu'on ne lui rapporterait pas la preuve de l'acquit des fondations auxquelles la rente aurait été affectée par le constituant originaire. » Cette défense a été admise par le tribunal civil de Valognes le 27 messidor, an VIII. Mais la régie de l'enregistrement, s'étant pourvue en cassation, ce jugement a été cassé le 13 prairial, an IX sur les motifs suivants : « Attendu qu'en renvoyant, même quant à présent, James et sa femme de la demande dirigée contre eux par la régie de l'Enregistrement sous prétexte que la fondation, à cause de laquelle avait été créée la rente dont il s'agit, n'était plus desservie, le jugement attaqué a contrevenu expressément à l'article 1[er] de la loi du 26 septembre 1791 et aux articles 1 et 3 de la loi du 13 brumaire, an II, casse... » — Merlin continue ainsi : « Le 3 floréal précédent, j'avais, sur la même question, donné les conclusions suivantes à l'audience de la section civile : si les magistrats pouvaient se permettre de juger

les lois qu'ils sont chargés d'appliquer, ce serait le cas de discuter les motifs dont le tribunal civil des Bouches-du-Rhône a coloré son jugement le 2 floréal, an VIII, mais ce n'est point là, nous le savons, la mission des tribunaux institués pour faire respecter les lois : ils ne le sont pas pour décider si elles sont ou ne sont pas conformes aux idées que chacun peut se former du juste ou de l'injuste ; il est donc inutile de nous livrer à l'examen des raisons sur lesquelles s'est fondé le tribunal des Bouches-du-Rhône pour rejeter la demande de la régie de l'Enregistrement. La régie de l'Enregistrement demandait à Joseph Maurian une somme de 71 fr. 25 pour arrérages d'une rente obituaire de 15 fr. que François Jouvetin avait léguée en 1764 à la fabrique de la paroisse de Mallemort. Joseph Maurian ne niait pas qu'il fût successeur universel de François Jouvetin et soumis comme tel aux legs qui pouvaient avoir été faits par son testateur ; mais il prétendait que, les messes ne se célébrant plus, la rente n'avait plus d'objet et n'était par conséquent plus exigible. Le Tribunal des Bouches-du-Rhône a ainsi jugé, c'est-à-dire qu'il a violé et l'art. 1er de la loi du 26 septembre 1791 portant que les biens dépendant des fondations font partie des biens nationaux, et l'art. 1 de la loi du 13 brumaire, an II par lequel il est expressément déclaré que tout l'actif affecté à quelque titre que ce soit aux fabriques des églises ainsi qu'à l'acquit des fondations font partie des propriétés nationales ; et l'art. 2 de la même loi qui charge la régie du droit d'enregistrement de poursuivre la rentrée de toutes les créances qui se trouvent dans cet actif ; enfin l'art. 3 de la première de ces deux lois qui réserve au corps législatif le droit de statuer sur les demandes particulières que les débiteurs des fabriques pourront former en conséquence des clauses existant dans les actes de fondation. Nous croirions abuser de vos moments si nous insistions sur la nécessité de casser un pareil jugement. » Merlin rapporte

alors l'arrêt qui est du 3 floréal, an IX et semblable au précédent.

Cette jurisprudence est d'ailleurs constamment affirmée. (1)

Dans une note remarquable qui a été cause de l'introduction dans la loi du 13 avril 1908, de l'al. 4, du § 3 de l'art. 3, M. Tissier a repris la doctrine de Merlin. (2)

Voilà la jurisprudence fortement établie qui toujours a permis à l'Etat de percevoir les arrérages d'une rente perpétuelle alors même qu'il n'exécutait pas les charges stipulées dans la fondation.

Ainsi tombe le second moyen que la Cour de Dijon invoquait pour démontrer que l'Etat n'avait pu rendre le 7 thermidor, an XI, le bénéfice d'une fondation qui s'était évanouie. Le législateur de l'an II n'ayant pas été animé à l'égard des débiteurs de rentes des dispositions bienveillantes dont a fait preuve le législateur de 1908, on

---

(1) Cassation, 14 frimaire an VIII ; 11 floréal, 13 prairial an IX, 4 nivose, 24 pluviose, 12 germinal, 12 prairial an X ; 2 nivose an XI. — Nîmes, 22 mai 1828. — Cassation 8 février 1837 S-37-1-842. — Merlin, *Questions de droit* V° fondation et *Répertoire*. V° fondation.— Duvergier, *La loi du 26 septembre 1791*, T. 2 p. 568, note 2. — Cormenin, *Questions de droit administratif*, V° Fabriques d'Eglises T. 3 p. 145, note 1.

(2) Chambre des Députés, séance du 17 décembre 1907, *J. Of.* du 18 décembre 1907 p. 2962.

et Cour de Caen, 3 décembre 1902. S-1906-2-27. L'éminent Professeur s'exprime ainsi : « Les biens qui faisaient retour à l'Etat étaient affectés au service des fondations antérieures à la Révolution : la loi de 1905 ne s'en préoccupe pas plus que s'en était preoccupé la loi du 13 brumaire an II. Aussi l'administration des Domaines devait-elle fatalement comparer la situation juridique des biens ecclésiastiques au lendemain de la séparation avec la situation juridique que l'on avait faite aux mêmes biens à l'époque révolutionnaire. A cette époque, l'Administration des Domaines avait poursuivi « la rentrée des créances faisant partie de l'actif des fabriques et affectées aux fondations ». Aussi, plusieurs fondateurs ou héritiers de fondateurs, débiteurs de rentes établies par la fondation, résistèrent aux poursuites et opposèrent que les charges des fondations n'étant plus exécutées, ils ne pouvaient plus être tenus au paiement des rentes. Mais la jurisprudence repoussa leur exception et décida que la loi n'emportait aucune distinction. Or, la loi de 1905 ne comporte pas plus d'exception et l'Administration

ne peut donc que reconnaître que la fondation créée en 1704 lors de la période révolutionnaire, dont l'existence est certaine, et qui a été nationalisée par la loi du 13 brumaire, an II a de nouveau et en vertu du décret du 7 thermidor, an XI profité à la fabrique devenue bénéficiaire des droits que lui abandonnait l'Etat.

Les parties débitrices de la rente n'ont d'ailleurs pas cherché jusqu'au jour où elles ont cru devoir intenter l'instance contre le Domaine, à contester la dévolution qui s'était opérée en faveur du nouvel établissement ecclésiastique. Il se peut, ainsi que l'a estimé la Cour de Dijon, qu'un scrupule religieux les ait incitées à remplir leur engagement ; mais, en présence des dispositions formelles et précises du contrat de 1704, il est légitimement permis de penser que l'établissement créancier aurait su inviter les débiteurs à faire honneur à leur obligation, non pas comme purement morale et canonique, mais comme résultant d'un acte authentique en bonne et dûe forme.

L'Etat pouvait donc légitimement revendiquer le capi-

---

des Domaines invoqua la tout première jurisprudence de la Cour de Cassation jugeant, dans des circonstances identiques, dans les actions en reprise ou en revendication, en même temps que l'opinion formelle du rapporteur de la loi à la Chambre des Députés. Il a considéré que la nationalisation des biens des fabriques en l'an II avait fait disparaître les fondations antérieures à la Révolution ; il lui a paru nécessaire d'écarter toute difficulté et toute discussion sur ces fondations anciennes : l'Etat reprend aux fabriques les biens provenant des vieilles fondations qu'il leur avait remis après la loi du 18 germinal an X ; il les reprend, comme il les avait eus autrefois, libres de toute affectation (Chambre, séance du 17 mai 1905 *J. Of.* du 18. Déb. parl. p. 1744). La situation est pour lui quant à ces biens ce qu'elle était avant le 18 germinal an X, sous l'empire de la loi de l'an II. Or, nous avons vu que d'après la Cour de Cassation, cette loi avait transmis les biens des fabriques purement et simplement, en supprimant les charges des fondations. La Cour de Cassation dans un arrêt du 8 février 1837 (S. 1837-1-842) avait d'ailleurs confirmé cette opinion ; elle affirma que l'on ne pouvait exiger des hospices à qui on avait transféré en exécution du décret du 19 juin 1806, les biens grevés des anciennes fondations, l'exécution des charges de ces fondations. »

tal qui servit à racheter les rentes constituées antérieurement à la loi du 18 germinal, an X, et, d'après l'art. 3, § 2 in fine de la loi du 13 avril 1908, l'action en reprise ne pouvait être intentée en raison de ces fondations.

On voit maintenant le danger que le système de la Cour de Dijon faisait courir aux intérêts de l'Etat. Déclarer que la date d'une fondation de rente perpétuelle était celle du rachat de la rente par le versement d'un capital, c'était recevoir l'action en reprise. Comme les rentes perpétuelles fondées avant l'époque révolutionnaire furent presque toutes rachetées au cours du XIX^e^ siècle, les auteurs du rachat ou leurs héritiers en ligne directe auraient pu valablement revendiquer le capital versé pour éteindre les rentes.

On a fait observer que notre système conduisait à l'incohérence. On a dit : d'après la théorie de l'Administration, le débiteur d'une rente n'aurait qu'à opposer la suppression de la fondation pour être immédiatement libéré de son obligation de verser les arrérages ou payer le capital, s'il est encore dû, — tandis que le débiteur qui aurait payé le capital de la rente la veille de la suppression de l'établissement du culte serait dénué de toute action en reprise. Nous reconnaissons très volontiers la bizarrerie de cette situation ; mais l'auteur en est le législateur de 1908 et lui seul. Il a rompu avec la jurisprudence datant de l'arrêt de cassation du 14 frimaire an VIII et toujours affirmée depuis, comme l'a rappelé M. Tissier. Si la loi de 1908 règle de la façon la plus libérale la situation des personnes qui s'étaient engagées à servir des rentes en denrées ou en espèces aux fins de fondations pieuses ou cultuelles, en édictant que les arrérages de ces rentes cessent d'être exigibles, c'est que le législateur a été frappé par cette considération de pur fait qu'il eût été choquant d'exiger un payement de quelqu'un au moment précis où on cesse d'exécuter l'obligation qui en constituerait la contre-partie, et injuste de forcer un tiers

à verser annuellement une somme dans la caisse d'un établissement qui lui est indifférent, qu'il n'a jamais eu l'intention de gratifier, et qui d'ailleurs ne remplira pas les charges qui ont motivé la libéralité en faveur de l'établissement ecclésiastique. Mais la disposition exceptionnelle de l'art. 3, al. 3 de la loi de 1908, absolument étrangère à la loi de 1905, a été néanmoins votée et déclarée interprétative : il n'en est pas moins certain qu'à son défaut les rentes dûes aux établissements supprimés auraient suivi le sort commun des biens des établissements cultuels et seraient passées avec ceux-ci soit dans le patrimoine de l'Etat, soit dans le patrimoine des établissements de bienfaisance dévolutaires. Reconnaissons donc tout simplement l'incohérence du système créé par la loi, mais ne sacrifions pas un raisonnement juridique pour justifier cette incohérence, nous souvenant de la parole de Merlin: « nous n'avons pas à décider si les lois sont « ou ne sont pas conformes aux idées que chacun peut se « former du juste ou de l'injuste. »

2. — *Limite du droit de retour de l'Etat quant à la nature des biens repris.*

Les biens restitués par l'arrêté du 7 thermidor, an XI n'avaient pas été remis de plein droit dans le patrimoine des établissements du culte : un avis du Conseil d'Etat approuvé par l'empereur au camp de Varsovie, le 25 janvier 1807 ordonne que les fabriques ne doivent se mettre en possession, à l'avenir, d'aucun objet, qu'en vertu d'arrêtés spéciaux des Préfets, rendus par eux après avoir pris l'avis du Directeur des Domaines et après qu'ils auront été revêtus de l'approbation du ministre des finances. » Cet avis, il est vrai, n'a pas force de loi, car il n'est pas inséré au bulletin des lois ; mais sa décision semble conforme aux principes : en effet le Domaine a été saisi des biens des fabriques par le décret du 4 novembre 1789, du 5 novembre 1790, du 19 août 1792 et du 3 novembre 1793 ; il ne peut être dessaisi que par un acte légal. Le

décret du 7 thermidor, an XI donnait donc aux fabriques le droit d'obtenir la remise, mais n'autorisait pas la rentrée en possession par voie de fait. L'arrêté d'envoi en possession était nécessaire même si les biens avaient été célés à l'Etat ou étaient restés en fait en la possession de la fabrique, la loi en ayant transporté la propriété à l'Etat *ipso facto,* indépendamment de toute possession (Cassation, 3 avril 1854 D-54-1-148.) (Dalloz Répertoire V° Culte n° 539 et suivants. — Gaudry, Législation des cultes Tome II, n° 706. — Cormenin, questions de droit administratif, Tome II, p. 405.) (1)

S'appuyant sur cette jurisprudence si fermement établie, les adversaires du Domaine tentèrent de le faire échouer dans ses revendications toutes les fois qu'il ne pouvait apporter la preuve qu'un arrêté d'envoi en possession avait réintégré, dans le patrimoine de l'établissement, le bien revendiqué. Nous ne croyons pas cependant que leur exception avait toute la force qu'ils prétendaient lui donner. L'arrêté d'envoi en possession n'était pas en effet la seule forme admise par la loi et la jurisprudence pour faire passer les biens nationalisés par la loi du 2 novembre 1789 dans le patrimoine des fabriques. Il a été jugé par la Cour de Cassation le 23 janvier 1877 (D-78-1-70), qu'une fabrique n'était pas obligée d'établir qu'elle a obtenu du pouvoir exécutif l'envoi en possession d'un im-

(1) Attendu que l'arrêté du 7 thermidor an XI s'est borné à déclarer, en principe, que les biens non aliénés des anciennes fabriques supprimées, ainsi que les rentes dont elles jouissaient et dont le transfert n'avait pas été fait, étaient rendus à leur destination — que la simple affectation collective dont il s'agit n'a nullement fait cesser le droit de propriété et la saisine de l'Etat pour les transmettre *de plano* à telle fabrique nouvelle en particulier — que la transmission et l'appropriation, ainsi que la remise des titres placés entre les mains de l'Etat en exécution des lois de 1789 et de l'an II, ne résultent manifestement que de l'acte spécial ultérieur qui intervient à cet effet, et qui fait essentiellement partie de l'exécution confiée aux ministres compétents par ledit arrêté lui-même. » Cass. 13 août 1839 S. 1839-1-744 ; Conf. Cass. 26 janvier 1850, D. 1850-1-200 ; 3 avril 1854, D. 54-1-148 ; Agen 28 février 1870, D. 71-2-161.

meublé lorsqu'elle justifiait de son droit de propriété en se fondant, non pas sur les dispositions de l'arrêté du 7 thermidor, an XI, mais exclusivement sur la prescription trentenaire (art. 2227 du Code Civil.)

Si, d'autre part, l'avis du Conseil d'Etat du 23 décembre 1806 avait prescrit que les fabriques ne pourraient se mettre en possession « à l'avenir » d'aucun bien qu'en vertu d'arrêtés spéciaux, il fallait décider qu'en présence de la restriction que comportaient les mots « à l'avenir », il n'y avait pas lieu d'insister sur ce qui avait été fait et consommé antérieurement, et que l'irrégularité des prises de possession effectives sans formalités était couverte du moment où ces prises de possession avaient été réalisées antérieurement à l'avis précité du Conseil d'Etat. (Dictionnaire des Domaines, V° fabriques, n° 7 et notes. — Décision du ministre des finances du 13 juillet 1835.)

La prescription ne s'opposait nullement à ce que ceux des biens que les fabriques avaient pu acquérir ainsi, et qui provenaient de l'Etat, fassent retour à l'Etat conformément aux art. 5 de la loi du 9 décembre 1905 et 3 § 3, al. 4 de la loi du 14 avril 1908. Ces articles, conçus en termes généraux, devaient être appliqués non seulement aux biens donnés ou restitués volontairement par l'Etat, mais, à plus forte raison, à ceux dont l'existence lui aurait été dissimulée et dont la propriété aurait été prescrite contre lui. D'ailleurs l'Instruction du 4 décembre 1906 sur la reprise par l'Etat des biens qui lui font retour ne limite pas le droit de l'Etat aux biens et rentes célés *et* dont les fabriques ont été autorisées à se mettre en possession ; elle dispose au contraire que, pour l'exercice de ce droit « on devra considérer comme provenant de l'Etat tous les biens déclarés propriétés nationales par les lois de l'époque révolutionnaire, et que les établissements ecclésiastiques détiennent aujourd'hui *soit* en vertu de restitutions, *soit* qu'ils n'aient jamais cessé d'en conserver la possession. »

Lors donc que l'Administration des Domaines revendi-

quait le bien d'une fabrique, elle devait faire l'une ou l'autre des trois preuves suivantes :

Ou bien qu'il existait un arrêté d'envoi en possession au profit de la fabrique relativement au bien revendiqué ;

Ou bien que la fabrique en avait acquis la propriété par prescription ;

Ou bien que la fabrique s'était mise en possession antérieurement au 25 janvier 1807, date de l'avis du Conseil d'Etat susvisé.

Si l'Administration ne pouvait apporter l'une de ces trois preuves, la fabrique devait être réputée avoir acquis le bien revendiqué autrement que par donation de l'Etat. Aussi, les tribunaux judiciaires, lorsque l'Administration prouvait l'existence d'un envoi en possession, devaient-ils purement et simplement le constater, et recevoir l'action en revendication de l'Etat. Mais ils ne pouvaient ni discuter l'arrêté préfectoral ni apprécier l'opportunité de son existence. C'était à l'administration, et à elle seule, à examiner si une fondation nationalisée devait être rendue à une fabrique et, d'après cet examen, à en ordonner l'envoi en possession ou à le refuser. Les intéressés, lorsqu'ils étaient dans les délais, auraient pu contester devant le Conseil d'Etat la légalité de l'arrêté préfectoral ; mais ils ne pouvaient, au lendemain de la séparation, et par voie d'exception en face de l'action de l'Etat, demander aux tribunaux judiciaires de décider que le bien leur appartenait, malgré l'arrêté préfectoral. Cette théorie, conforme au principe de la Séparation des pouvoirs, se trouve développée dans un arrêt du Conseil d'Etat du 30 avril 1845 (1) à propos d'une affaire où il a été décidé que ni le pouvoir judiciaire ni le contentieux administratif, mais seulement l'Administration, par arrêté d'envoi en possession, était juge de la question de savoir si tel bien devait être, ou non, attribué à une fabrique (2).

---

(1) Sirey 1846-2-590.

(2) Cassation 13 août 1839 et 26 juin 1850, D. 1850-1-200.

Le droit de retour de l'Etat sur les biens existant en nature dans le patrimoine des établissements et provenant d'une dotation de l'Etat, était indiscutable. Mais fallait-il limiter à ces biens l'exercice du droit de retour, ou fallait-il au contraire reconnaître à l'Etat le droit de poursuivre son action ou revendication non seulement sur les biens existant en nature, mais encore sur les créances résultant d'aliénations de biens donnés et sur les biens acquis en remploi de biens aliénés? Plusieurs théories étaient soutenues : l'une, restrictive des droits de l'Etat, une autre extensive, une troisième intermédiaire.

1° *Théorie restrictive du droit de retour*

A. Exposé. — La théorie restrictive s'attachait au sens précis des mots et trouvait son appui dans les termes mêmes de l'art. 5. « Ceux des biens désignés à l'article précédent qui proviennent de l'Etat... feront retour à l'Etat. » D'où ce raisonnement : ce que l'Etat peut reprendre, c'est ce qu'il a donné ; donc l'Etat, pour revendiquer un objet, doit établir l'identité de cet objet avec celui qu'il a donné. Et telle est bien, disait-on, l'interprétation exacte de l'art. 5 d'une loi d'exception qu'il ne faut pas étendre au-delà de l'intention du législateur. L'Etat voudrait-il revendiquer une somme d'argent qu'il devrait établir que les deniers trouvés dans les caisses de l'établissement sont les deniers mêmes qui ont été donnés. — Cette preuve, dira-t-on, est impossible à faire ! — Mais cette impossibilité est très légitime : le numéraire trouvé dans le patrimoine d'un établissement peut provenir en tout ou en grande partie de la bonne administration des représentants de l'établissement. Aussi bien c'est cette difficulté de distinguer l'origine d'une somme d'argent et d'autres choses fongibles qui doit faire décider dans tous les cas que les choses fongibles sont censées consommées lorsqu'elles ont été confondues avec les autres choses du même propriétaire.

De même, lorsque l'établissement aura vendu soit moyennant un prix déterminé, soit moyennant une rente perpétuelle une chose qui lui a été donnée par l'Etat, celui-ci ne succède ni au prix encore dû, ni à la rente ; lorsque l'établissement a consenti le rachat d'une rente perpétuelle que lui avait rendue l'Etat en vertu du décret du 13 brumaire, an II, l'Etat n'a pas droit au capital : la novation elle-même entraîne extinction du droit de l'Etat.

B. Réfutation. — Cette théorie est inexacte : lorsque l'Etat a doté les établissements d'une somme d'argent, personne n'a songé à identifier les espèces parce qu'il est admis que deux choses qui ont même valeur libératoire sont fongibles entre elles. Et d'ailleurs l'application de cette théorie, à laquelle on ne pourrait s'arrêter que dans une sphère où les idées seules s'agitent sans souci des considérations de fait, arriverait à ruiner les intérêts qu'elle veut soutenir. Si on obligeait les donataires qui revendiquent le montant d'une donation à faire la preuve de l'existence dans la caisse de l'établissement des deniers mêmes qu'ils ont donnés, leur droit risquerait fort d'être méconnu. D'autre part, la théorie qui refusait à l'Etat son droit de reprise sous prétexte de confusion entre les éléments du patrimoine de l'établissement et le montant de la donation, devait admettre que partout où il n'y avait pas confusion, l'Etat pouvait exercer son droit de reprise. Or la créance du prix de vente des biens donnés représentait le bien même dans le patrimoine ; l'aliénation n'est pas en effet définitive tant que le prix reste dû puisque l'action résolutoire permet au vendeur, en vertu de l'art. 1654 du Code Civil, de reprendre, en cas de non payement du prix, la chose aliénée. « *Qui actionem habet ad rem recuperandam, rem ipsam habere videtur.* » Bien plus, les actions en nullité, rescision, résolution ou révocation de l'aliénation étaient à la disposition de l'Etat.

2° *Théorie extensive du droit de retour*

A. Exposé. — En face de cette théorie absolue qui aurait restreint considérablement la portée d'un texte sur lequel le législateur avait fondé de grandes espérances pour accroître le domaine national, s'est élevée une théorie inverse, non moins absolue, et qui, bien qu'elle ait flatté davantage les aspirations des partisans de la loi de séparation, ne nous paraît pas plus acceptable. D'après ce second système, l'Etat pourrait reprendre dans le patrimoine des établissements du culte non seulement les biens qu'il leur a donnés et qui s'y trouvent en nature, mais encore, si ceux-ci ont disparu, une valeur égale à la valeur donnée pour le seul motif que le patrimoine se trouve plus riche à raison de la concession. Et même on ajoutait : la dotation que l'Etat, par l'arrêté du 7 thermidor, an XI, consentit aux établissements du culte, était destinée à assurer le service du culte. Si l'établissement donataire a détourné de son but le bien donné, il est personnellement responsable des abus qu'il a commis. L'Etat, se désintéressant du service des cultes, reprend les biens qu'il avait confiés aux établissements : ceux-ci doivent lui rendre les biens eux-mêmes ou, à leur défaut, une valeur égale : l'Etat ne peut rien perdre.

B. Réfutation. — Ce raisonnement dépasse la portée de l'art. 5, le législateur a permis à l'Etat de faire une reprise en nature, mais non une reprise en valeur. Si l'Etat pouvait demander aux établissements la valeur des biens au jour de la donation, les établissements devraient lui tenir compte de la dépréciation que les biens ont subie depuis le 7 thermidor, an XI : or, cette prétention est inadmissible, l'établissement étant possesseur de bonne foi a possédé à titre de maître.

C. — Le principe de la théorie extensive peut toutefois fonder une action en indemnité. Mais reste entière la question de savoir si l'établissement qui disparaît ne conserve pas contre l'Etat une action en indemnité pour les

plus-values acquises par les immeubles donnés en l'an XI et repris aujourd'hui en vertu de l'art. 5. Le principe d'équité qui ne permet à personne de s'enrichir sans cause aux dépens d'autrui, et sert de base à l'action de *in rem verso* trouve-t-il ici son application ? La question peut légitimement se poser puisque le législateur en a réservé la solution aux décisions des tribunaux (rejet d'un amendement de M. de Castelnau.)

D'après la loi de séparation et la théorie qui a servi de base à la reprise des biens par l'Etat, les établissements n'étaient que détenteurs du patrimoine que l'Etat avait affecté au service des cultes : si donc l'établissement a fait une dépense en raison du bien qu'il détenait, il peut intenter l'action contre l'Etat qui a profité de la dépense.

Remarquons d'abord qu'il ne peut y avoir de difficulté si la fabrique a été régulièrement autorisée à inscrire à son budget une dépense dont le montant a servi à améliorer l'immeuble repris : la validité de l'opération ne peut être contestée et l'art. 555 du C. C. s'applique. (1)

Mais si la fabrique a agi sans autorisation régulière ne peut-on, pour nier l'existence de son droit à indemnité, tirer argument.

1° de son incapacité ;

2° de l'irrégularité de son opération budgétaire ?

On sait que les établissements du culte étaient soumis à la tutelle administrative. Le décret du 30 décembre 1809, art. 62 n'exigeait l'autorisation par décrets que pour leurs actes d'aliénation et leurs baux de plus de neuf ans ; mais la pratique a assimilé les établissements du culte à des mineurs : ils ne pouvaient seuls s'obliger par contrat. Par contre, ils étaient obligés par leurs quasi-contrats comme par leurs quasi-délits. Logiquement, si on leur imposait les charges qui résultaient de ces deux sources

(1) Solutions analogues : Cassation, 12 mars 1850, 15 juin 1892. S. 1893-1-281 et jugement du Trib. de la Seine, dans *Gazette des Tribunaux* du 17 juin 1907.

d'obligation, il fallait laisser naître parallèlement à leur profit le droit qui résultait de la manifestation inverse de leur activité. Si en effet une personne qui cause dommage à autrui doit réparation de ce dommage, même lorsqu'elle est incapable, au sens juridique du mot, cette même personne, lorsqu'elle procure sans cause un enrichissement à autrui, doit recueillir le bénéfice de cet enrichissement. Ce qui fait naître l'obligation et le droit, c'est le fait, et pour mesurer l'étendue de chacun, c'est le fait qu'il faut apprécier, et non la capacité de celui qui l'accomplit. L'incapacité de l'établissement ecclésiastique n'empêche pas l'existence de son droit ; la mesure de ce droit sera celle de l'enrichissement qu'il a causé.

Pourrait-on, d'autre part, arguer de l'irrégularité de l'opération budgétaire pour ne pas payer la créance du successeur de l'établissement ecclésiastique ? Pourrait-on tenir le raisonnement suivant ? Lorsque la fabrique a engagé une dépense pour améliorer l'immeuble de l'Etat, il existait des règles de comptabilité auxquelles elle aurait dû se soumettre, particulièrement la nécessité d'une approbation de la décision : elle a négligé de s'y conformer, la dépense doit rester à sa charge. Nullement. La violation d'une règle d'administration n'empêche pas le fait générateur du droit à indemnité d'exister. Ici le fait crée le droit. Pour obtenir satisfaction, la procédure ne sera plus celle dont le créancier aurait dû se servir antérieurement à la loi de séparation.

Aujourd'hui, c'est aux tribunaux judiciaires, et à eux seulement, qu'il doit demander son mandat de payement sous la forme d'un jugement admettant l'action de *in rem verso ;* les tribunaux administratifs ne sont compétents pour juger un litige dont l'objet est un élément du domaine privé de l'Etat que lorsque la difficulté survient à l'occasion de travaux publics (Hauriou, Note dans Sirey 1895-1-188). Reste à nous demander maintenant si l'existence de l'action de *in rem verso* qui appartient aux suc-

cesseurs des établissements du culte contre l'Etat n'a pas été compromise par la loi du 13 avril 1908, si les personnes à qui l'action appartient n'ont pas été exclues par la loi, si cette action survit aux délais de rigueur que la loi de séparation impartit à l'exercice de l' « action en reprise » et si oui, quelle procédure les titulaires doivent suivre pour faire valoir leur droit.

Nous venons de voir qu'il est de principe dans notre droit que l'auteur de l'enrichissement a une action en répétition contre celui qui a été enrichi sans cause. Il est permis de se demander si la loi du 9 décembre 1905 et celle du 13 avril 1908, si fertiles en innovation, si respectueuses du droit de propriété et de l'art. 2 du Code Civil, n'ont pas apporté encore ici un trouble dans le droit du tiers en sapant par sa base l'action de *in rem verso*.

Nous ne le croyons pas ; nous ne pensons pas que l'action des créanciers soit une action en reprise au sens de l'art. 3, § 3. Par ces termes « action en reprise », le législateur n'a pas entendu toutes les actions tendant à distraire du patrimoine des établissements supprimés tout élément grevé d'un droit quelconque. L'action en reprise, d'après la loi de séparation, ne désigne que les actions fondées sur un transfert antérieur de propriété, et qui tendent à la résolution de ce transfert. C'est d'ailleurs ce qui résulte de la définition qu'en a donnée avec une parfaite netteté M. Rudelle à la tribune de la Chambre : « On a longtemps discuté sur le caractère de l'action en reprise ou en revendication. On voulait y voir autrefois une sorte de droit de retour. Mais la jurisprudence a fini par préciser, et, à l'heure actuelle, les actions en reprise ou en revendication sont des actions en révocation de donation pour inexécution de la volonté des testateurs, et des conditions qu'ils avaient apportées à leurs libéralités. » (Déb. parl. Ch. des Députés séance du 23 mai 1905, *Journal Officiel*, p. 1845, col. 2.) L'action de *in rem verso* n'a donc pas été visée dans la loi de séparation ; elle échappe

à une première restriction du droit. Dès lors elle peut être exercée par les personnes qui en sont titulaires sans aucune considération des qualités exigées par l'art. 3, § 2 de la loi du 13 avril 1908.

Pour faciliter la liquidation des établissements ecclésiastiques, la loi fait courir des délais de prescription contre les créanciers desdits établissements. L'action d'un créancier, dit la loi, sera prescrite s'il ne dépose le mémoire de ce qui lui est dû dans les six mois à compter de la publication au *Journal Officiel* de la liste des biens attribués ou à attribuer et s'il ne délivre l'assignation devant la juridiction ordinaire dans les trois mois de la date du dépôt du mémoire. (Loi du 13 avril 1908, art. 3, § 7.)

Ces dispositions de rigueur atteignent-elles l'action de *in rem verso* qu'exerce le successeur d'un établissement du culte ? — Nous ne le croyons pas et cela pour plusieurs raisons. La première, c'est que le débiteur visé par la loi de 1908 n'est pas le débiteur en vertu de l'action de *in rem verso*. Le débiteur visé par la loi de séparation, c'est l'établissement du culte qui disparaît et dont il faut hâter la liquidation, tandis que le débiteur en l'espèce, c'est l'Etat, et le créancier l'établissement du culte ou pour mieux dire, son successeur.

C'est une conséquence du principe dont on est parti pour justifier le droit de retour de l'Etat. S'il est vrai que celui-ci était propriétaire des biens, concédés en jouissance seulement, aux établissements du culte, c'est lui qui a profité de l'enrichissement ; c'est donc lui qui en doit récompense au patrimoine des établissements du culte. L'Etat ne saurait invoquer pour échapper à cette obligation l'art. 3 de la loi du 13 avril 1908, parce que cet article ne vise que les créances sur des biens ayant appartenu aux établissements du culte, et la créance qui naît de l'action de *in rem verso* a pour objet des biens qui, les auteurs de la loi nous obligent à le dire, n'ont jamais appartenu aux établissements du culte. Conséquence :

l'action de *in rem verso* qui appartient aux établissements attributaires des biens cultuels contre l'Etat ne se prescrit que par trente ans suivant l'art. 2262 du C. C.

Puisque l'action de *in rem verso* échappe complètement à la loi de 1908, la procédure tendant à son exercice y échappe également : le dépôt d'un mémoire à la Préfecture n'est pas exigé ; ce sont les formalités de la procédure de droit commun que l'on doit respecter.

De là il résulte que les communes et les bureaux de bienfaisance attributaires des biens cultuels, payant l'Etat d'ingratitude, seraient en droit de lui demander compte de l'enrichissement dont ces biens ont profité depuis trente ans : triste récompense de la générosité, mais conséquence fatale de la théorie de l'Etat propriétaire des biens concédés aux établissements ecclésiastiques !

Dans quelle mesure l'Etat devrait-il indemnité ? — Le droit commun l'a fixé : lorsqu'il s'agit de terres en culture l'Etat devrait récompense des dépenses de labour, de semence si au jour de la suppression de l'établissement la récolte était encore sur pied ; pour tous les autres biens : 1°) des impenses nécessaires, pour la totalité de la dépense ; 2°) des impenses utiles, jusqu'à concurrence de la plus-value qui en est résulté. Quant aux impenses voluptuaires, elles ne donneraient lieu à aucune indemnité. Le successeur de l'établissement aurait seulement le droit de reprendre ce qui pourrait être enlevé sans détériorations, et à condition de rétablir les choses dans l'état où elles étaient quand on lui en a donné la jouissance : le principe de l'indemnité ne s'appliquerait pas davantage aux accessions naturelles qui n'auraient pas appauvri l'établissement du culte bénéficiaire.

3° *Théorie intermédiaire sur l'étendue du droit de retour*

A côté des deux théories, l'une restrictive, l'autre extensive des droits de l'Etat, une troisième, intermédiaire,

nous semble respecter et limiter à la fois raisonnablement le droit de retour. L'Etat pourrait reprendre dans le patrimoine des établissements non seulement les biens qu'il leur a donnés et qui s'y retrouvent en nature, mais encore toutes les autres choses qui ont été substituées au bien donné à la condition seulement de justifier de leur origine. Après la vente d'un immeuble donné par l'Etat, et tant que le prix n'est pas payé, l'immeuble est remplacé par la créance contre l'acheteur ; de même l'objet acheté avec le prix de vente d'un immeuble donné remplace cet immeuble ; de même encore la soulte payée lors de l'échange d'un immeuble donné contre un autre immeuble tient lieu avec celui-ci de l'immeuble donné ; de même enfin l'indemnité payée après l'incendie d'un immeuble donné remplace celui-ci. Toutes les fois que l'Administration des Domaines pourra prouver que la subrogation réelle s'est opérée, qu'une chose est la représentation certaine de celle qui ferait, si elle existait encore, l'objet du droit de retour, elle devra réussir dans son action en revendication.

Ce système ne se réclame que d'un principe de droit et ne cherche pas à rendre ses conséquences plus rigoureuses pour les établissements attributaires que pour l'Etat ou inversement. Pour celui-ci comme pour ceux-là ce n'est que par l'effet de la subrogation, qui veut que l'objet subrogé ne vienne pas seulement prendre de fait, dans l'universalité où il entre, la place qu'y occupait celui auquel il s'est substitué, mais revêt encore la nature juridique de ce dernier, que la revendication sera recevable. Il n'y a plus à s'arrêter à l'interprétation de la loi fort obscure de 1905, à se demander si le législateur a permis une reprise en valeur ou seulement une reprise en nature.

§ 2. — *Condition des droits réels et des charges pieuses grevant les biens qui font retour à l'Etat*

A. Droits réels. — Nous connaissons désormais l'étendue du droit de retour : les biens qui y sont soumis peuvent avoir été grevés de charges par l'établissement qui les détenait. L'Etat peut-il s'en exonérer — si non, dans quelle mesure en est-il tenu ? — Il faut distinguer suivant que les charges qui grèvent les biens repris sont ou bien des droits réels ou bien des droits de créance. Et même il nous faut faire une sous-distinction lorsqu'il s'agit de droits réels. Si l'établissement a laissé grever d'une servitude le bien qu'il tenait de l'Etat, l'Etat est obligé de la respecter. Il n'y a pas de doute possible lorsqu'un tiers a acquis cette servitude par prescription. Il nous semble même qu'une servitude acquise à titre onéreux doit également être maintenue, car pendant plus d'un siècle les établissements ont été formellement reconnus par la doctrine et la jurisprudence propriétaires des biens dont ils étaient dotés par l'Etat. (1) En cette qualité, ils ont pu valablement laisser établir une servitude, consentir à un démembrement de ce qu'ils croyaient leur propriété, à une aliénation partielle de leurs immeubles. Nous croyons que l'Etat, malgré l'affirmation maintes fois répétée pendant les travaux préparatoires de la loi de séparation de son droit de propriété sur les biens dont il s'est dessaisi par l'arrêté du 7 thermidor, an XI, aurait encore aujourd'hui, peu de chance de faire annuler les actes de disposition que les établissements du culte ont consentis sur ces biens.

Mais s'il s'agissait d'un autre droit réel, d'une hypothèque grevant du chef des établissements du culte un bien

(1) Vuillefray, *Administration du Culte catholique*, p. 351 et suivantes. Gaudry, *Traité de la législation des Cultes*, tome II, p. 483. Affre, *Administration temporelle des paroisses*, 10me édition, p. 91 et 92. Conseil d'Etat : 31 juillet 1903, Lebon Ch., 1903, p. 596, conclusions Romieu. Cassation : 3 avril 1854 D-54-1-148.

provenant de l'Etat, nous croyons que l'Etat n'en serait pas tenu aussi rigoureusement. La constitution d'hypothèque en effet ne contient ni démembrement de propriété, ni aliénation de l'immeuble grevé : son unique objet est d'offrir une sûreté spéciale au créancier pour la garantie de sa créance qui pèse sur tout le patrimoine de l'établissement. La charge qui résulte de l'hypothèque doit donc en définitive être répartie sur tout ce patrimoine. Si donc le créancier voulant réaliser sa créance faisait vendre l'immeuble revenant à l'Etat, celui-ci aurait un recours contre les attributaires des biens de l'ancien établissement du culte. Ainsi nous arrivons à conclure que l'Etat doit contribuer avec les établissements attributaires au paiement des dettes et charges dans la proportion de son émolument, c'est-à-dire dans la proportion de la valeur des biens par lui repris comparée à la valeur intégrale des biens laissés par l'établissement supprimé.

Mais supposons le patrimoine d'un établissement dont l'actif ne serait formé que d'une dotation de l'Etat, et dont le passif serait supérieur à l'actif. L'Etat qui recueille tout l'actif ne sera-t-il tenu qu jusqu'à concurrence des biens qu'il a repris ? Cette situation a été prévue et réglée par la loi du 9 décembre 1905, art. 6, § 2, et par la loi du 13 avril 1908, art. 1, § 4. En cas d'insuffisance d'actif des établissements débiteurs, le reliquat du passif est payé par le fonds commun. (1)

L'Etat pourrait-il tenter de s'exonérer en objectant l'irrégularité de l'emprunt (on sait en effet que les établissements du culte avaient besoin de l'autorisation administrative pour constracter un emprunt.) — Lorsqu'une hypothèque n'aura pas été prise pour le garantir, l'Etat pourra certainement rejeter la demande du créancier car le défaut d'autorisation rend l'acte inopposable à l'Etat. Lorsqu'au contraire hypothèque aura été prise sur un

(1) Voir page 85 : Constitution de la masse commune.

immeuble donné par l'Etat, nous avons vu que celui-ci était tenu dans la mesure de son émolument. Mais ne pourrait-il demander aux signataires de l'obligation contractée sans autorisation, compte du préjudice que lui cause leur délit ? — En contractant un emprunt pour le compte d'un établissement, puis en recevant les deniers avant que l'Etat ait donné, sous forme d'autorisation, la garantie de remboursement dont il est finalement tenu, soit par suite d'une inscription hypothécaire, soit par suite du succès de l'action de *in rem verso* intentée par le prêteur, les administrateurs de l'établissement du culte supprimé n'ont-ils pas commis une faute civile engageant leur responsabilité personnelle ?

Si cette question particulière était réglée par un texte de loi, l'application de celui-ci en supprimerait l'intérêt. Mais on ne saurait invoquer ni étendre par analogie l'ordonnance du 31 janvier 1690 aux termes de laquelle les fabriciens devaient répondre « en leur propre et privé nom », des emprunts irrégulièrement contractés par les fabriques d'Eglises, cette disposition ayant été virtuellement abrogée par la suppression des anciennes fabriques en 1792, et n'ayant plus été remise en vigueur. C'est donc le cas d'appliquer le droit commun : aussi nous semble-t-il que les administrateurs de l'établissement supprimé sont tenus, conformément au grand principe d'équité inscrit dans l'art. 1382 du Code Civil, de réparer le préjudice qu'un emprunt illicite a causé à l'Etat. Les éléments de la responsabilité sont réunis : l'élément primordial, le dommage causé, existe évidemment puisque l'Etat paie de ses deniers. — Le second élément, le fait, existe également puisque l'établissement a encaissé les deniers. — Et quelque théorie que l'on admette sur la nécessité ou l'inutilité du troisième élément, la faute, on ne peut exonérer les auteurs du fait de leur responsabilité. Si l'on dit que la faute est nécessaire pour fonder l'application de l'art. 1382, que l'acte doit être illicite, la condition est

remplie puisque l'emprunt a été contracté sans autorisation. Si l'on dit que l'activité, pour être dommageable, doit simplement présenter un caractère anormal, cette condition, moins rigoureuse, est à plus forte raison remplie, les administrateurs de l'établissement ne pouvant songer à invoquer, pour justifier leur acte, ni le cas fortuit, ni la force majeure, la mauvaise situation financière d'un établissement ne les autorisant pas à recourir à des illégalités pour le sauver de la déconfiture.

L'Etat, s'il ne veut poursuivre les administrateurs de l'établissement, peut intenter contre celui-ci l'action de *in rem verso*. Par l'emprunt en effet, l'établissement s'est en somme enrichi ; et il s'est enrichi aux dépens de l'Etat qui est obligé de rembourser les deniers prêtés.

De toute cette étude, il résulte donc que les successeurs des établissements publics du culte ont avec l'Etat encore bien des comptes à régler devant les tribunaux, et que leurs actions, qui ne sont pas soumises à la procédure des lois de 1905 et de 1908, ne se prescrivent que par trente ans. De la sorte, l'Administration des Domaines qui se croit à la veille d'être délivrée du souci de la loi de séparation, pourrait bien, longtemps encore, méditer sur les difficultés juridiques que soulève l'application de cette loi.

B. Charges pieuses. — L'accord semble s'être fait au contraire depuis la loi du 13 avril 1908 sur le sort des charges pieuses grevant les biens frappés du droit de retour. Il n'en fut pas toujours ainsi.

Une question d'interprétation extrêmement délicate s'est posée sous l'empire de la loi de 1905. L'Etat reprenait-il les biens libérés de toutes charges ou fondations ou devait-il assurer le service de celles qui grevaient le patrimoine lui faisant retour ? La question fut catégoriquement résolue par la loi du 13 avril 1908, art. 3, § 3, in fine ainsi conçu : « aucune action d'aucune sorte ne pourra être intentée en raison des fondations antérieures à la loi

du 18 germinal, an X. » — Dès lors elle n'a qu'un intérêt rétrospectif, mais comme ce fut une des plus graves que souleva l'interprétation de la loi de 1905, une des plus embarrassantes pour l'Administration des Domaines chargée de soutenir les intérêts de l'Etat, parce que le législateur n'avait pas pris parti à ce sujet, son étude ne sort pas du cadre de ce travail dont le but, nous l'avons dit, est d'expliquer et de critiquer les solutions auxquelles l'Administration s'est arrêtée.

Le projet de la loi de séparation s'exprimait ainsi : « Ceux des biens qui proviennent de l'Etat et qui ne sont pas grevés d'une fondation pieuse feront retour à l'Etat. » C'était l'application directe de l'idée maintes fois formulée que la remise des biens par l'Etat aux fabriques n'était qu'une pure libéralité. Poussant cette idée à ses conséquences extrêmes, M. le député Dumont, déposa un amendement encore moins favorable aux successeurs des établissements ecclésiastiques : « Ceux des biens qui proviennent de l'Etat lui feront retour. » Le rapporteur, désireux de prouver à M. Dumont sa reconnaissance pour ce bon mouvement en faveur de la théorie qui lui était chère, mais craignant aussi de compromettre les chances d'adoption de son art. 5 en prenant parti pour une thèse extrême, obtint de l'auteur de l'amendement une transaction qui ne devait pas trop lui déplaire car la petite modification que l'on allait apporter à l'amendement n'en restreignait nullement la portée. M. Briand proposa la rédaction suivante qui fut adoptée : « Toutefois ceux de ces biens qui proviennent de l'Etat et qui ne sont pas grevés d'une fondation pieuse créée postérieurement à la loi du 18 germinal, an X feront retour à l'Etat. »

On laissait ainsi croire que la loi attribuait aux nouveaux établissements du culte les fondations que l'Etat avait restituées depuis le Concordat pour que les attributaires fussent chargés d'exécuter les charges dont les fondations avaient été grevées depuis leur restitution aux anciens

établissements ecclésiastiques. Mais la générosité n'égalait pas en grandeur l'habileté de l'artifice. Et M. Grousseau le remarqua fort bien puisque lorsqu'il demanda au rapporteur de lui citer un exemple de ces fondations, M. Briand avoua n'en pas connaître.

Tous les biens provenant de l'Etat lui font donc retour : cela ruine définitivement les prétentions des attributaires des biens des établissements supprimés sur cette portion de leur patrimoine. Mais là s'arrête l'effet de la loi et celui des considérations que l'on peut tirer des travaux préliminaires : il faut reconnaître que le législateur de 1905 a omis de régler les droits des fondateurs et de leurs représentants. Ceux-ci pouvaient-ils donc sous l'empire de la loi de 1905, et avant la promulgation de la loi du 13 avril 1908, soutenir que l'Etat était tenu de respecter les fondations antérieures au 18 germinal, an X, c'est-à-dire en fait toutes les fondations grevant les biens qui lui faisaient retour, et demander l'exécution de ces charges, enfin, s'ils ne l'obtenaient pas, intenter une action en revendication ?

A cette double prétention, l'Administration des Domaines opposait la thèse développée dans des circonstances identiques lors de la première séparation et admise par la Cour de Cassation par 6 arrêts rapportés dans Merlin « Questions de droit de fondations, p. 595. » Lorsqu'il y a fondation au profit d'un établissement public, disait-elle, il n'y a lieu en cas de disparition ou de transformation de la personne morale gratifiée de reconnaître au bienfaiteur ou à ses héritiers ni le droit de reprendre le bien donné pour inexécution des charges, ni le droit de demander l'exécution de celles stipulées dans le contrat de fondation. Et pourtant cette théorie avait été battue en brèches bien des fois depuis la période révolutionnaire et semblait ne plus pouvoir se réclamer des précédents pour justifier de sa valeur. Tour à tour la loi du 24 mai 1825 sur les congrégations religieuses de femmes, celle

du 12 juillet 1875 sur l'enseignement supérieur libre, celle du 30 octobre 1886 qui laïcisa l'enseignement primaire, celle enfin du 7 juillet 1904 sur la liquidation des Congrégations permirent aux donateurs ou à leurs parents au degré successible de revendiquer les biens donnés. Mais les travaux préparatoires de la loi de 1905 rendirent à la théorie abandonnée depuis un siècle un regain de vitalité qui permit à l'Administration chargée de soutenir les droits de l'Etat, de l'invoquer avec tant de succès que le législateur crut devoir la sanctionner par voie d'interprétation dans la loi du 13 avril 1908. Vous invoquez, a-t-on dit, la volonté du donateur pour exiger de l'Etat l'exécution des charges grevant la fondation ? Mais vous appartient-il, à vous représentants du donateur, de vous emparer de la volonté présumée de votre auteur pour exiger de l'Etat l'exécution d'une obligation ? Votre auteur, obéissant à des sentiments religieux ou moraux, ou agissant peut-être simplement par vanité, vous a dépouillé d'une partie de son patrimoine pour l'affecter à un service public. Il a préféré un établissement du culte à vous, ses parents, et, par là-même, vous a interdit de vous occuper du sort que l'avenir réservait à ces biens dont il vous privait. Ne serait-il pas, dès lors que l'établissement du culte subit une transformation ou même vient à être supprimé, contraire à cette « volonté présumée » de votre auteur que vous invoquez, de vous permettre de surveiller la destination des biens dont il vous a dépouillés. Les charges qui grevaient le bien donné avaient été établies dans un but d'intérêt général : dès lors que l'Etat reprend le bien, c'est pour l'affecter à un intérêt plus général encore. La modification que l'Etat apporte à la destination des biens donnés respecte davantage la volonté du donateur que si l'on voulait permettre de détourner une donation faite dans un intérêt général pour accroître votre patrimoine particulier. Voilà ce que dicte l'analyse des intentions du donateur.

Et cette conséquence, ajoutait l'Administration, est en tous points conforme à notre droit. L'art. 896 du Code Civil prohibe les substitutions : les héritiers du donateur ne sauraient donc se prévaloir de leur qualité pour exercer aux lieu et place de leur auteur le droit de retour après disparition du donataire; ce droit, le tiendraient-ils même du contrat de fondation, ils ne sauraient l'exercer en présence de l'art. 896. Le droit de retour n'appartenait qu'au donateur en vertu de l'art. 951 du Code Civil. Qu'est-ce qu'a voulu le législateur ? Il a voulu qu'on ne disposât de ses biens par testament qu'une fois et pour l'époque suivant immédiatement sa mort ; il a voulu que le donateur ou le testateur ne puisse dicter un second emploi à faire d'un bien pour une époque où le premier emploi sera devenu impossible.

Mais ces mêmes héritiers pourraient-ils intenter contre l'Etat l'action en révocation de donation pour inexécution des conditions ? — Pourraient-ils, en se fondant sur les art. 594 et 1046 du Code Civil, soutenir que l'Etat ne peut s'approprier les biens donnés sans respecter les conditions imposées par le donateur ? — Nous touchons là au point qui souleva les innombrables instances que les tribunaux résolurent sans l'ombre d'une unité de jurisprudence jusqu'au jour où la loi du 13 avril 1908 vint définir ce que le législateur de 1905 avait entendu par « action en reprise. » Nous verrons, dans la suite de notre travail, que l'Administration des Domaines s'était efforcée de faire prévaloir l'interprétation que le législateur de 1908 adopta. Mais ce qui nous étonne, c'est qu'elle n'ait pas tenté de faire admettre par les tribunaux une exception fondamentale tirée de l'art. 900 du Code Civil, de ce texte qui dit que « dans toute disposition entre vifs ou testamentaire, les conditions impossibles, celles qui seront contraires aux lois ou aux mœurs, seront réputées non écrites. » D'autant plus que l'habile jurisconsulte qui prépara la loi de séparation, M. Grunebaum Ballin avait sur ce texte déve-

loppé (1) une théorie d'une extrême hardiesse qui convenait à merveille à l'esprit de la loi.

M. Grunebaum Ballin dit de l'art. 900 du Code Civil « texte décisif dont les prescriptions contraignent les conditions impossibles et illicites à s'effacer devant la volonté de la loi, que celle-ci soit déjà en vigueur au moment où la libéralité est faite et acceptée, ou qu'elle soit promulguée postérieurement. »

Faisant ensuite l'historique de ce texte, M. Grunebaum Ballin démontre avec M. Huc comment la jurisprudence en a faussé l'application, l'a « neutralisé » (2). « Vient-on nous dire par exemple que l'art. 900 du Code de 1804, bien que rédigé en termes identiques à ceux des lois du 12 septembre 1791 et 17 nivôse, an II, n'est nullement conçu dans le même esprit que ces deux lois, véritables « armes de guerre » forgées pour les besoins momentanés de la lutte politique ? Affirme-t-on qu'il ne formule pas un principe impératif édicté en vue de « faire cesser une contradiction flagrante entre les volontés particulières et la volonté générale » ainsi que le disait Barère en 1791 (rapport sur le projet adopté le 5 et promulgué le 12 septembre 1791) ; qu'il ne trace qu'une simple règle d'interprétation devant être écartée chaque fois que le testateur s'est exprimé nettement en sens contraire ? — Nous avons le droit de nous étonner d'une pareille différence entre deux textes presque semblables formulés par les hommes d'une même génération ou, pour mieux dire, par les mêmes hommes. Nous pouvons douter que le Code de la société moderne, issue de la Révolution, ait réellement refusé de proclamer, à l'exemple des Constituants et des Conventionnels, la souveraineté de la loi, la prévalence de la règle sociale contre les intentions particulières. Quand on nous présente les lois de 1791 et de 1793

(1) *La Séparation de l'Eglise et de l'Etat*, 2me édition, page 161.

(2) Huc. *Droit civil*, tome VI, page 74.

comme des lois de circonstance, inspirées par le fanatisme révolutionnaire, et que les juristes du Consulat n'ont pu vouloir prendre comme modèles, nous demanderons qu'on nous explique pourquoi la règle destructrice des conditions impossibles et illicites se retrouve dans plusieurs législations antérieures : par exemple dans le droit romano-wisigothique longtemps considéré comme le fondement du droit civil de la Gaule, et pourquoi enfin elle a été constamment admise par les canonistes, et appliquée par les Parlements de l'ancienne France, en matière de fondation. »

Et M. Grunebaum Ballin de craindre que la jurisprudence, qui, pour éluder l'art. 900, avait construit la théorie de la cause impulsive et déterminante, continue à montrer son hostilité contre ce texte. Il nous semble pourtant que cette jurisprudence part d'un principe inadmissible. La Cour de Cassation appelle cause impulsive et déterminante le motif qui lui paraît avoir eu une gravité telle aux yeux du disposant que la disposition manque de cause si le motif est faux ou contraire à la loi. Si dès lors, a-t-elle dit, l'obligation qui résulte du contrat est une obligation sans cause, elle ne peut d'après l'art. 1131 n'avoir aucun effet. Voilà comment, feignant d'ignorer l'art. 900 qui répute seulemnt non écrite une condition contraire aux lois, la Cour de Cassation a fait jouer l'art. 1131 qui, lui, rend inexistante une obligation où se trouve une condition contraire aux lois. Quels sont les vices de ce raisonnement ? Dans les contrats à titre gratuit, la conception de la cause est inutile et fausse. — Inutile, car l'intention libérale est un élément purement psychologique ; c'est un élément de la volonté : donc, en cette matière, la théorie de la cause va rejoindre celle du consentement. Fausse d'autre part : qu'est-ce que peut-être l'intention libérale indépendante des motifs qui l'inspirent ? Une volonté ne se conçoit pas sans motifs. Le motif peut quelquefois jouer un rôle ; quant à la cause d'un contrat

à titre gratuit qui, au sens classique du mot, est l'intention libérale, elle ne joue aucun rôle. Et cela est si vrai que toutes les fois que la Cour de Cassation a annulé des donations pour cause illicite, ce qui était illicite, c'était le motif. Par les arrêts des 26 mars 1860 (D. 60-1-255) et 31 juillet 1860 (D. 60-1-458), elle annulait pour cause illicite les libéralités à des enfants adultérins ou incestueux. Il n'y avait rien d'illicite dans l'intention de doter ces enfants ; ce qui était illicite c'était le motif qui enfreignait la loi.

Donc la cause illicite, d'après le système de la Cour de Cassation est un motif. (1) Il était impossible de parler de cause dans un contrat à titre gratuit ; dès lors l'art. 1131 ne pouvait être appliqué : c'était l'art. 900 qui régissait la matière. C'est ainsi que M. Huc a pu dire que la confusion entre la cause et le motif permet « de refuser d'appliquer l'art. 900 précisément quand se produit l'hypothèse qu'il a prévue. »

Il est un argument, beaucoup plus fort, il nous semble, que le procédé de la Cour de Cassation à opposer à l'application, au cas actuel, de l'art. 900 du C. C. M. Grunebaum Ballin l'a entrevu et en a fait trop vite justice au profit de sa théorie. Pour déterminer le caractère impossible ou illicite d'une condition insérée dans une donation, faut-il se placer à l'époque de la donation ou à l'époque de la loi qui vient déclarer la condition impossible ou illicite ? Autrement dit, la condition imposée à l'établissement au moment où il a accepté le legs peut-elle être rétroactivement réputée illégale en vertu d'une loi postérieure et par là-même non écrite ? Nous ne le croyons pas et c'est l'opinion qu'a admise la Cour de Besançon dans un arrêt du 20 décembre 1893 (D. 99-2-159). « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif » dit l'art. 2 du Code Civil.

(1) Voir Cassation, 7 juillet 1868, D-68-1-446 ; 17 juillet 1883, S-84-1-305, note de M. Labbé ; 8 avril 1889, D-90-1-205.

Si l'Administration a été retenue par cette considération, nous trouvons désormais naturel qu'elle ne soit pas servie de la théorie très protectrice des droits de l'Etat qu'avait exposée M. Grunebaum Ballin.

Pouvait-elle donc trouver dans les travaux préparatoires de la loi de séparation les secours d'argumentations puissantes comme il en fut beaucoup développé ? — Pas du tout : le rapporteur entraîna la majorité par un argument d'une extrême faiblesse pour refuser aux établissements attributaires des biens ecclésiastiques le droit de poursuivre l'exécution des charges grevant les fondations reprises par l'Etat, un argument d'une faiblesse telle qu'on n'en peut tirer parti pour étendre par analogie la solution de la loi et refuser également aux héritiers des fondateurs le droit qu'on n'avait pas voulu accorder aux établissements attributaires. Lors de la discussion de l'art. 5 présenté après la prise en considération de l'amendement mitigé de M. Dumont, M. Briand prétendit que la nationalisation des biens des fabriques avait fait disparaître les affectations pieuses. MM. Ribot et Grousseau objectèrent que la remise des biens les avait fait revivre. Mais M. Briand détermina la majorité en faisant remarquer que la thèse de ses contradicteurs soulèverait de vives discussions de fait, « conduirait à une multitude de procès dont la solution nécessiterait des recherches très longues et des investigations très difficiles étant donné l'origine ancienne de ces fondations. » (1)

Il fallait que, pour se laisser déterminer par cette réponse, la Chambre fût bien décidée à refuser aux successeurs des établissements ecclésiastiques le droit d'exiger l'exécution des charges. Aussi, comme la raison invoquée par M. Briand n'est d'aucune valeur pour l'interprète, nous refusons-nous à étendre par analogie l'effet qu'elle a produit sur le droit des établissements attribu-

(1) *J. Of.* Deb. parl. Chambre, p. 1744.

taires, au droit des héritiers des fondateurs. Les travaux parlementaires n'ont rien pu contre eux. Et M. Tissier (1) étudiant le point qui nous occupe dit également que « l'opinion du rapporteur ne fait pas loi surtout sur une question qui, bien certainement, n'a pas été l'objet d'un examen attentif et d'une délibération réfléchie. »

L'Administration, à défaut du secours qu'elle aurait pu demander aux travaux préparatoires de la loi de séparation, trouvait-elle dans la jurisprudence des temps révolutionnaires où la situation était identique, des précédents dont elle pouvait se prévaloir ? Il le semble à première vue car toutes les fois qu'en jurisprudence s'est posée la question de savoir si les héritiers des fondateurs avaient le droit d'exiger l'exécution des charges, ou même de surveiller cette exécution, la Cour de Cassation pendant la période révolutionnaire et les Cours d'Appel postérieurement au Concordat se sont refusées à le reconnaître. (2)

Mais arrêtons-nous un instant sur les considérants que la Cour de Cassation invoque pour justifier sa solution. « Vu l'art. 1^er^ de la loi du 19 septembre 1791 », dit-elle. Ce texte est ainsi conçu : « L'assemblée réserve à la légis-

---

(1) Tissier. *Note sous arrêt de la Cour de Caen*, S-1906-2-25.

(2) Sur un pourvoi de la régie de l'Enregistrement contre un jugement de Valognes du 27 messidor an VIII admettant qu'un débiteur de rente pouvait s'abstenir de verser les arrérages, sous prétexte que la condition de la fondation n'était pas respectée, fut rendu le 13 prairial an VIII, un arrêt de la section civile, au rapport de M. Rabille qui : « Vu l'art. 1 de la loi du 29 septembre 1791, vu aussi l'article 1 de la loi du 13 brumaire an II ; vu enfin l'art. 3 de la même loi ; et attendu qu'en renvoyant James et sa femme de la demande dirigée contre eux par la régie de l'Enregistrement, sous prétexte que la fondation, à cause de laquelle avait été crée la rente dont il s'agit, n'était plus desservie, le jugement attaqué a contrevenu expressément aux arts ci-dessus cités, casse et annule le jugement en premier ressort, rendu le 27 messidor an VIII. » (Merlin, *Questions de droit*. Fondations, page 595).

Voir de même arrêts du 2 floréal an IX, 4 nivose an X, 24 pluviose an X, 12 germinal an X, 12 prairial an X, et arrêt de la Cour de Nimes, 22 mai 1828. Dalloz, *Répertoire de législation*. V° Culte, n° 602, note 2. Arrêt de la Cour de Riom, S-1837-1-842.

lature d'établir les règles d'après lesquelles il sera statué sur les demandes particulières qui pourraient être formées en conséquence des clauses écrites dans les actes de fondations. »

Le raisonnement de la Cour de Cassation répondant aux représentants des fondateurs a donc été celui-ci : le législateur de 1791 a laissé à son successeur, qui fut le législateur du 13 brumaire, an II, le soin de déterminer votre droit. Voyons comment celui-ci l'a fait. « Par l'art. 1er de la loi du 13 brumaire, an II ? » Ce texte est ainsi conçu : « Tout l'actif affecté, à quelque titre que ce soit, aux fabriques des églises cathédrales, paroissiales et succursales, ainsi qu'à l'acquit des fondations, fait partie des propriétés nationales. »

« Par l'art. 2 de la loi du 13 brumaire, an II ? » Ce texte est ainsi conçu : « La régie de l'Enregistrement poursuivra la rentrée de toutes les créances qui se trouveront dans cet actif. »

Et la Cour de Cassation de dire très logiquement : Vous voyez que le législateur du 13 brumaire, an II que l'on avait chargé de statuer sur votre droit, à vous représentants des fondateurs, non seulement ne vous le reconnaît pas, mais encore le ruine implicitement en déclarant propriété nationale l'actif affecté à l'acquit des fondations.

L'Administration des Domaines pouvait-elle invoquer contre les représentants des fondateurs la logique de l'arrêt du 13 prairial, an IX ? — Nous ne le croyons pas, attendu que, tandis que le législateur révolutionnaire a parfaitement réglé les droits des fondateurs, en les supprimant il est vrai, le législateur de 1905 au contraire n'a jamais parlé des demandes particulières, c'est-à-dire des actions en révocation des représentants des fondateurs. Dès lors les tribunaux ayant à statuer, d'après la loi de 1905, sur l'existence du droit des représentants des fondateurs, ne pouvaient pas s'inspirer d'une jurisprudence antérieure fondée sur des documents législatifs tout à fait

différents de ceux dont on leur demandait l'interprétation. L'action en révocation intentée contre l'Etat se refusant à exécuter les charges qui grevaient les fondations lui faisant retour, déclarée non recevable à l'époque révolutionnaire, devait donc être, en 1905, déclarée recevable parce que les motifs invoqués à l'époque révolutionnaire pour justifier l'irrecevabilité de l'action ne se retrouvaient plus en 1905.

§ 3. — *Les charges de la reprise*

Paiement des dettes grevant les biens frappés du droit de retour. — Le fonds commun.

Nous venons de déterminer l'étendue du droit de retour conféré à l'Etat par l'art. 5 de la loi du 9 décembre 1905 ; nous avons vu quelles prétentions l'Etat pouvait avoir dans la liquidation des établissements ecclésiastiques et comment elles étaient limitées par les prétentions contraires des donateurs ou de leurs ayants-cause. Mais à côté des droits éminemment respectables des bienfaiteurs, n'existait-il pas d'autres droits, ou même d'autres intérêts particuliers que l'Etat, qui provoquait la liquidation des biens cultuels, avait le devoir de sauvegarder ? — L'exercice du culte nécessitait des dépenses matérielles dont la brusque suppression des établissements ecclésiastiques pouvait empêcher le règlement : des fournisseurs n'étaient pas payés ; des créanciers qui avaient compté sur les garanties des recettes provenant de l'exercice du culte avaient accepté des remboursements à terme ; l'Etat reprenant les biens qui provenaient de lui et supprimant des personnes morales, dont la continuité présumée était la garantie primordiale, devait prévoir l'extinction des créances fondées sur ces garanties qu'il ruinait de son fait.

La commission de la Chambre des Députés avait cru pouvoir résumer, dans l'art. 4 du projet, la question des dettes des établissements du culte supprimés : « Les biens

seront, avec toutes les charges et obligations qui les grèvent, attribués... (aux associations cultuelles.) » On laissait croire aux créanciers chirographaires des établissements que la réalisation de leurs créances n'était pas compromise puisque l'actif sur lequel ils avaient compté subsistait entre les mains de l'association cultuelle qui devenait leur débitrice aux lieu et place de l'ancien établissement. Mais si le texte du projet était devenu celui de la loi, on aurait d'abord consacré une injustice, ensuite créée des difficultés que l'Administration des Domaines aurait pu à bon droit trouver insurmontables.

Et d'abord, en ne laissant comme gage des créanciers chirographaires que les biens passant aux associations cultuelles, on supprimait aux créanciers la garantie des biens repris par l'Etat ; c'était une injustice notoire puisque les créanciers s'étaient engagés dans une opération sous la protection et le contrôle de l'Etat. — Ensuite, et M. le Député Thierry l'a fait justement observer à la séance de la Chambre du 17 avril 1905, le projet ne prévoyait pas une double situation qui devait se réaliser par la suite : que deviendraient les droits des créanciers lorsque se serait formée dans l'ancienne circonscription de l'établissement ecclésiastique supprimé, une association cultuelle qui, tout en étant apte à recueillir le patrimoine de cet établissement, ne l'a pas réclamé ? — Que deviendraient les droits des créanciers lorsque l'association cultuelle ne se serait pas formée pour éviter de se charger d'un passif excédant l'actif ?

« Lorsque M. le Rapporteur indique qu'on procèdera à cette liquidation dans les termes du droit commun, je lui réponds qu'il va mettre les créanciers en face d'une sorte de liquidation judiciaire que rien ne les obligeait à prévoir, en présence d'une cessation brusque de payement se traduisant par des dividendes alors qu'ils avaient le droit de compter sur la continuation normale des res-

sources dont personne ne prévoyait la disparition dans un temps si prochain. » (1)

Heureusement la Chambre ne se laissa pas convaincre par une réplique de M. Bienvênu-Martin, ministre des cultes, qui venait soutenir à la tribune que l'Etat remplissant des fonctions de tutelle intervenait non pas dans l'intérêt des tiers prêteurs, mais dans celui de l'établissement emprunteur, que sa mission se bornait à donner une autorisation et que « l'autorisation n'a jamais impliqué une garantie. » (2)

L'intervention de M. Du Halgouet fut décisive : « Une première partie des biens, dit-il, passe aux associations cultuelles, c'est entendu ; mais une seconde partie, celle qui provient de l'Etat, fait retour à l'Etat ; enfin, une troisième fraction, celle qui est grevée de charges pour les établissements d'assistance ou pour d'autres affectations encore, ne passe point aux associations cultuelles. Il n'est pas juste de faire porter sur ces associations à qui n'échoit pas l'actif entier, l'ensemble du passif des fabriques qu'elles remplacent. » (3)

L'art. 6 fut voté. Il met en cause l'Etat : dans quelle proportion ? — C'était à l'Administration des Domaines à interpréter la loi.

Trois hypothèses sont envisagées par les art. 16, 17 et 18 du Règlement d'administration publique du 16 mars 1906.

1re hypothèse. — L'établissement public supprimé a transféré ses biens avec les charges qui les grevaient à une association cultuelle régulièrement constituée.

Sous l'empire de la loi de 1905, art. 6, les créanciers avaient le droit de poursuivre la réalisation de leur créance

---

(1) Séance du 17 avril 1905. *J. Of.* du 18. Déb. Parl. Chambre, page 1497, 3me colonne.

(2) *J. Of.*, p. 1498.

(3) *J. Of.*, p. 1499.

à la fois sur l'ensemble des biens définitivement attribués à l'association cultuelle et sur les revenus des biens qui devaient faire retour à l'Etat en vertu de l'art. 5. Lors donc qu'une association cultuelle s'était formée, prenant en charge le passif de l'ancien établissement, elle demandait au Ministre des finances l'abandon provisoire des biens que l'Administration des Domaines avait repris. La demande était instruite par le Directeur des Domaines, transmise par lui au Préfet qui la faisait parvenir avec son propre avis au Ministre des Finances. Lorsque celui-ci autorisait l'abandon de jouissance, il notifiait sa décision au Directeur et arrêtait l'état des dettes payables sur le revenu des biens concédés. L'Administration des Domaines dressait alors, contradictoirement avec les représentants de l'Association, un procès-verbal de remise où il était stipulé que l'association resterait tenue du payement des taxes et contributions auxquelles étaient ou seraient assujettis les biens concédés, ainsi que des réparations et autres dépenses afférentes à ces mêmes biens sans pouvoir exercer de ce chef aucun recours contre l'Etat. Par contre, l'Association gérait les biens comme s'ils lui avaient appartenu ; elle était assimilée à un usufruitier bénéficiant des avantages et supportant les charges de l'usufruit.

Mais le législateur obéissant à un mouvement d'honnêteté, a pu être dupe d'un calcul auquel les associations ont pu se livrer. Puisque les biens qui leur avaient été attribués devaient coopérer à l'acquit du passif avec les revenus de ceux qu'on leur avait momentanément abandonnés, les associations attributaires n'avaient qu'à contracter des dettes nouvelles absorbant leur patrimoine propre : de la sorte les biens de l'Etat seuls servaient à acquitter le passif arrêté par le Ministre. Et les agents du Domaine chargés du contrôle financier des associations cultuelles n'ont pu que constater le fait et avouer qu'il restait dans les limites de la loi, car les revenus des

biens concédés servaient, conformément à leur destination, à l'acquit du passif. Mais dès que ces mêmes agents constataient l'extinction complète des dettes, ils en avisaient immédiatement leur Directeur qui prescrivait la reprise effective des biens constatée par un nouveau procès-verbal.

Les dettes que l'on se proposait d'éteindre au moyen du revenu des biens repris par l'Etat devaient être aux termes de l'article 6, « régulières et légales. » L'interprétaion de ces termes fut donnée au cours d'une discussion à la Chambre. Le passif le plus important que l'administration des Domaines allait solder était formé des créances d'entrepreneurs pour des réparations faites aux édifices religieux. Or on eût fait à ces créanciers une situation déplorable si M. Rouanet n'avait attiré sur eux l'attention de la Chambre. « Il est bien entendu, dit l'honorable député, que lorsque vous parlez des dettes des entrepreneurs pour les travaux autorisés, vous entendez les dettes qui ne dépassent pas les sommes pour lesquelles les travaux ont été autorisés. Il peut en effet se présenter l'hypothèse suivante : une commune ou une fabrique a demandé une autorisation de dépense pour 100.000 fr. et elle a fait 200.000 fr. de dépense. Il n'y a que 100.000 fr. de dépenses autorisées et de dettes régulières et légales. » (1)

D'où amendement de MM. Sibille et Roch tendant à considérer toute la dette comme régulièrement contractée. Cet amendement fut adopté après les judicieuses observations de M. de Ramel qui démontra que la jurisprudence très ferme du Conseil d'Etat décidait que toutes les fois que des travaux ont profité ou ont été utiles à une fabrique, le montant en était dû. (2)

---

(1) Chambre des Députés, 2me séance du 18 mai 1905, *J. Of.* du 19, Déb. Parl., p. 1786.

(2) Conseil d'Etat : 3 juillet 1874, Lebon, p. 634 ; 12 mai 1882, D-83-3-92 ; 20 novembre 1885, Lebon, p. 865 ; 26 novembre 1886, D-88-5-496 ; 15 mai 1903, Lebon, p. 371.

Lorsque la loi du 13 avril 1908, destinée à hâter la liquidation des biens cultuels, est venue affecter au payement du reliquat des dettes régulières ou légales de l'ensemble des établissements dont les biens n'avaient pas été attribués à des associations cultuelles, les biens en capital devant faire retour à l'Etat, et non seulement le revenu global de ces biens, il y eut entre M. le député Lefas et M. Raynaud rapporteur un échange de vues qui devait élucider toutes les difficultés ayant pu surgir pour l'admission au passif régulier des créances d'entrepreneurs.

Le projet présenté à la Chambre exigeait que les créances fussent « régulières et légales. » M. Guernier a proposé un amendement tendant à substituer à l'expression « régulières et légales », l'expression « régulières ou légales. » (1)

D'autre part, M. Lefas a proposé d'intercaler la disposition suivante : « Les autres dettes afférentes à des travaux exécutés antérieurement à la loi du 9 décembre 1905 sur les immeubles alors possédés par les établissements publics du culte, seront payées dans la mesure des impenses utiles et nécessaires, par le nouveau propriétaire desdits immeubles. » A l'appui de son amendement, M. Lefas s'est exprimé en ces termes : « Il s'agit de déterminer les droits des personnes, entrepreneurs ou autres, qui sont créancières des anciens établissements du culte, et notamment des anciennes fabriques, à raison des travaux effectués, avant la loi de séparation, sur les immeubles qui désormais vont être attribués à l'Etat, aux communes, ou même aux particuliers. Le texte qui nous était soumis au moment où j'ai rédigé mon amendement, reconnaissait un droit de collocation sur le nouveau patrimoine débiteur au profit seulement des titulaires de créances « régulièrement et légalement contractées. » Ce texte ainsi rédigé ne visait certainement que l'hypothèse des marchés administratifs. Mais les établissements ecclésiastiques peuvent

(1) Chambre des Députés, séance du 4 nov. 1907. *J. Of.*, p. 2024.

avoir d'autres dettes que celles qui résultent de contrats administratifs. Quelle sera la situation d'un tel créancier? Il n'y a plus de fabriques, plus de fabriciens, il n'y a plus d'actif de la fabrique : tout cela lui échappe, son contrat tombe. D'autre part, il n'est pas titulaire d'un marché administratif : par conséquent il ne peut pas se présenter comme titulaire d'une créance régulièrement et légalement contractée. » — M. Cruppi : « ce sont des dépenses légales » . — M. Lefas : « Voici la situation de ce créancier irrégulier. Je ne crois pas qu'il puisse se présenter en vertu de son marché pour demander l'exécution intégrale du contrat et en tirer le bénéfice qu'il en espérait comme s'il s'agissait d'un marché régulier. Mais je pense qu'il est tout au moins dans le cas du gérant d'affaires, cas prévu par l'art. 1375 du C. C. et qu'il peut réclamer le payement des dépenses utiles et nécessaires qu'il a faites sur l'immeuble réparé par lui. » — « Parfaitement » répondit le rapporteur. M. Maxime Lecomte dans son rapport au Sénat a déclaré de même : « Il a été entendu que les termes « ou légales » visaient toutes les sources d'obligations : contrats, quasi-contrats, délits et quasi-délits. La plupart du temps, il s'agit, pour les créances qu'on pourrait appeler irrégulières, du quasi-contrat de gestion d'affaires. »

2me *hypothèse*. — Une association cultuelle apte à recueillir le patrimoine de l'établissement public supprimé s'est formée dans l'ancienne circonscription de cet établissement, mais elle n'a pas demandé l'attribution du patrimoine de celui-ci.

L'art. 17 du Règlement d'Administration publique du 16 mars 1906 disposait que dans cette hypothèse tous les biens de l'ancien établissement public seraient mis sous séquestre en attendant leur attribution.

S'il n'y avait pas de passif les biens frappés du droit de retour et dépendant de l'ancien établissement étaient

aussitôt à la disposition de l'Etat et alimentaient le fonds commun.

S'il y avait un passif pouvant être acquitté par l'aliénation des biens qui auraient dû appartenir à l'association cultuelle, l'Administration des Domaines séquestre procédait à leur réalisation jusqu'à l'acquittement du passif.

Si enfin le prix de la vente des biens propres à l'établissement supprimé ne suffisait pas à éteindre le passif, les revenus des biens frappés du droit de retour et dépendant de l'ancien établissement étaient, jusqu'à complète extinction de ce passif destinés à ce but, et, après extinction retournaient à l'Etat pour être spécialisés au fond commun.

3me *hypothèse.* — Aucune association ne s'est formée qui soit apte à recueillir le patrimoine de l'établissement public supprimé.

Cette hypothèse fut la plus généralement réalisée en raison de l'abstention systématique du culte catholique de s'organiser conformément à la loi. L'art. 18 du règlement du 16 mars 1906 l'avait prévue et réglée en ces termes : « dans le cas où il ne s'est formé dans l'ancienne circonscription d'un établissement supprimé aucune association apte à recueillir le patrimoine de cet établissement, les biens placés sous séquestre et les revenus des biens destinés à faire retour à l'Etat servent au payement des dettes de l'établissement. Si le passif ne peut-être payé intégralement au moyen des dites ressources, le reliquat est acquitté par prélèvement sur le fonds commun. »

Le fonds commun diocésain

Si donc le passif n'était pas éteint après la réalisation de l'actif et le cumul pendant quelques années des revenus des biens devant faire retour à l'Etat, on soldait le reliquat au moyen d'un prélèvement sur le fonds commun diocésain, institué pour désintéresser les créanciers

qui n'avaient pu être intégralement payés sur les biens dévolus aux établissements communaux en vertu de l'art. 9, § 1. Le législateur tout en proclamant le droit de propriété de l'Etat sur les biens qu'il a restitués en vertu de l'arrêté du 7 thermidor, an XI, reconnaissait que ces biens devaient servir de gage, subsidiaire il est vrai, aux créanciers des établissements du culte. Nous trouvons là une réticence, qui s'ajoute à celles que nous avons déjà signalées, à l'affirmation du droit de propriété de l'Etat sur les biens qui lui font retour. Si le droit de propriété de l'Etat était incontestable, celui-ci ne viendrait pas, le jour où il supprime le budget des cultes, subventionner la liquidation au moyen du revenu des biens qui lui sont propres.

Quant à la composition du fonds commun, elle varia sous le régime de la loi de 1905 et sous celui de la loi de 1908.

Sous le régime de la loi de 1905, c'était le revenu global des biens qui faisaient retour à l'Etat dans toute l'étendue du territoire français. Cette transaction ne donna satisfaction à personne et de plus elle eut le tort d'être contraire à un principe de notre législation financière. Pendant les travaux prépraatoires en effet, une partie des orateurs ne comprit pas que l'Etat disposât de biens faisant partie de son patrimoine pour éteindre le passif de fabriques obérées. Aussi M. Balitrand à la séance du 17 mai 1905 (1) proposa-t-il, sans succès d'ailleurs, un amendement fondé sur cette remarque et sur celle-ci que l'Etat lorsqu'il avait créé par une loi une personne morale, ne pourrait jamais la supprimer par une autre loi sans assumer par là-même, la charge du passif. — D'autres orateurs au contraire s'étonnaient, avec raison il nous semble, qu'on n'affectât à l'acquit du passif que le revenu des biens qui faisaient retour à l'Etat, et non la valeur

(1) Chambre des Députés, séance du 17 mai 1905, *J. Of.* du 18, Déb. Parl. p. 1753.

en capital de ces biens. Le gage que les créanciers avaient accepté, c'était le bien lui-même et non seulement le revenu de ce bien.

Le fonds commun constitué par la loi de 1905 était enfin créé en violation du principe qui veut que les revenus de l'Etat n'aient aucune affectation spéciale.

Aussi le législateur de 1908, désireux de hâter la liquidation des biens cultuels admit une solution qui, tout à la fois, donna satisfaction à la dernière opinion que nous avons exposée, et revint à la saine application des principes de notre législation financière. « Le gouvernement, porte l'exposé des motifs, n'hésite pas à proposer pour faire face à ce payement (du passif), non pas seulement le revenu global des biens faisant retour à l'Etat, ainsi que le prévoyait l'art. 6, § 2 de la loi de 1905, mais le montant de ces biens en capital. » De là, le § 1, n° 4 de l'art. 1er de la loi du 13 avril 1908.

A partir de cette date, chaque diocèse dut avoir un fonds commun spécial : la loi créait une solidarité entre tous les établissements cultuels d'un même diocèse et si, après le payement du passif de tous les établissements de cette circonscription, existait un reliquat d'actif, ce reliquat n'était pas affecté à l'acquittement des dettes des établissements d'un autre diocèse : il était attribué à des services départementaux, et non plus communaux comme le prévoyait la loi de 1905, d'assistance ou de bienfaisance. Le fonds commun diocésain se composait d'abord et avant tout des biens des menses archiépiscopales et épiscopales, chapitre et séminaires, ensuite de l'ensemble des biens ayant fait retour à l'Etat en vertu de l'art. 5 de la loi de 1905. (1)

L'Administration des Domaines devait formellement respecter l'ordre prescrit par l'art. 1er de la loi de 1908, car les biens devant faire retour à l'Etat ne devaient servir

(1) De Moüy, *Nouvelle législation des Cultes*, n° 325 et suivants.

au payement du passif qu'en cas d'insuffisance d'actif des établissements diocésains. Remarquons encore la restriction de l'art. 1er, § 1, n° 3 qui excluait de la masse diocésaine les immeubles bâtis qui n'étaient pas productifs de revenus lors de la promulgation de la loi de 1905, ainsi que les cours et jardins y attenant. (1)

Les créanciers des établissements du culte pouvaient, sous ce régime, s'adresser d'abord aux attributaires des biens des établissements : cette solution, malgré le silence de la loi, paraît résulter d'une part de la règle de droit commun qui fait des biens du débiteur le gage des créanciers (art. 2092 du C. C.), et en outre de l'affirmation maintes fois répétée au cours de la discussion de la loi de 1905, que la transmission des biens implique nécessairement celle des charges. Subsidiairement, le reliquat du passif pouvait être prélevé sur la masse commune des biens diocésains : et encore, les dettes quelconques ne pouvaient être de plano soldées par un prélèvement sur la masse ; il fallait que ces dettes fussent soit des frais exposés ou des dépenses effectuées pour la conservation et la gestion des biens séquestrés, soit des dettes régulières ou légales préalablement admises au passif après l'examen auquel l'Administration se livrait en vertu de ses attributions de séquestre que nous allons maintenant étudier.

SECTION 2

La défense aux actions en reprise

Si, dans les opérations de conservation et de gestion proprement dites l'Administration rencontra peu de difficultés, il en fut tout autrement quand elle accomplit sa

(1) Archevêchés, évêchés, bâtiments occupés par les professeurs et les élèves des séminaires, etc...

seconde mission de séquestre, quand elle fit valoir les droits des établissements supprimés. C'est qu'en effet la loi de séparation jeta le plus grand trouble dans une de nos plus vieilles institutions juridiques : sous la protection de la loi civile et des usages, déjà méconnus lors des temps révolutionnaires mais fortement protégés depuis par la jurisprudence, s'était immensément développée la pratique des fondations pieuses. Avant 1881, grâce à l'interprétation extensive donnée à l'art. 76 des Articles Organiques, les établissements du culte recueillaient toutes les libéralités inspirées aussi bien par des mobiles charitables que par des idées purement religieuses. En 1881 s'affirma nettement un principe fort important sur la capacité des établissements publics, celui de leur spécialité. Dès lors, les établissements cultuels, ne purent acquérir à titre gratuit que des libéralités destinées au service public qu'ils représentaient, à l'exercice du culte exclusivement. Malgré cette restriction apportée à l'augmentation du patrimoine des établissements du culte, les intérêts particuliers ayant leur source dans des fondations pieuses étaient considérables ; aussi, lorsqu'à l'expiration du délai d'un an prévu par l'art. 4 de la loi du 9 décembre 1905 et, en l'absence d'associations cultuelles, les biens furent destinés à passer aux mains des établissements communaux d'assistance et de bienfaisance qui n'assuraient plus l'exécution des charges pieuses, le cri de spoliation s'échappa de partout et les actions en reprise, en revendication et en révocation de donations surgirent en masse. L'Administration des Domaines séquestre arrivait à l'heure où sa tâche allait devenir plus délicate que jamais, car il lui fallait interpréter une loi dont les travaux préparatoires étaient, au point de vue juridique, pleins de contradiction, dont le texte n'offrait pas même le secours d'une utile précision, une loi qui, par la tendance de ses auteurs, allait par son but à l'encontre des intérêts particuliers heureusement protégés

par le Code Civil et la jurisprudence. Et l'Administration serait encore aujourd'hui aux prises avec les pires difficultés si elle n'avait vu accourir à son secours le législateur de 1908 qui, déplorant de voir s'évanouir le bénéfice d'une loi de laquelle le législateur de 1905 attendait beaucoup, vota un article sur le caractère interprétatif duquel nous réservons notre appréciation. Nous allons étudier successivement :

§ 1. — La législation de 1905.
§ 2. — La législation de 1908.

§ 1. — *La nature des instances et la législation de 1905*

La lutte entre les particuliers d'une part, désireux de rentrer en possession de biens qu'ils avaient donnés sous condition, et l'Administration des Domaines séquestre d'autre part, consciente du devoir qui lui incombait de transmettre aux établissements attributaires un patrimoine le moins mutilé possible, s'engagea d'abord très vive sur un point : la situation créée par la loi de 1905 laissait-elle place à une action en révocation de donation fondée sur les articles 953, 1046 et 1184 du Code Civil ? Deux théories s'opposèrent nettement l'une à l'autre :

1° Les tiers intéressés soutenaient l'affirmative car, disaient-ils, on se trouve purement et simplement en présence d'une demande en révocation de libéralité pour inexécution des charges qui en étaient la condition.

2° Le séquestre répondait par la négative et soutenait la théorie de la loi de séparation, loi de droit public, que nous avons exposée dans l'introduction de notre travail.

1° *Théorie des tiers qui jugeaient leurs intérêts lésés par la loi de séparation.*

A côté des actions de droit commun prévues par les art. 953, 1046 et 1184 du Code Civil, le législateur de 1905 a créé par les art. 7 et 9 de la loi de séparation une action nouvelle et spéciale qu'il appelle « l'action en

reprise ou en revendication. » La coexistence de ces deux sortes d'actions est nécessaire et naturelle.

Nécessaire d'abord est l'existence de l'action en révocation pour inexécution des conditions fondées sur les art. 954 et 1046 du Code Civil. En effet, par suite de la disparition de la fabrique et de l'organisation religieuse qui existait au moment où la fondation est intervenue, les services religieux n'ont plus été célébrés. Or, les charges de la libéralité devaient, dans l'intention des fondateurs, être assurées par la fabrique seule à l'exclusion de tout autre établissement appelé à recueillir son patrimoine. La donation n'a été consentie *qu'intuitu personæ*, par cette considération essentielle que la fabrique était, lors de la libéralité, le seul organe juridiquement établi qui eût pour mission d'assurer par contrat avec des garanties légalement constituées les fondations pieuses. La cause impulsive et déterminante de la libéralité a été la personnalité même de la fabrique à raison précisément de cette garantie qu'elle offrait pour l'exécution de la charge imposée par le donateur et aussi de son caractère de stabilité. Lors donc que la loi du 9 décembre 1905, en supprimant la fabrique, a entraîné la disparition du donataire, la condition essentielle sous laquelle la libéralité avait été faite n'était plus exécutée et n'était plus susceptible de l'être, malgré la substitution d'un établissement attributaire, dans les conditions prévues et imposées par le fondateur. (1)

Nécessaire encore est l'existence de l'action de droit commun. Soi en effet une donation qui n'aurait pas été faite *intuitu personæ* mais qui aurait, comme condition, l'exécution des charges religieuses. Nul ne serait recevable à en poursuivre la révocation avant l'inexécution des charges ; l'action en révocation n'est pas en effet préala-

(1) Dijon, 7 février 1906, Rec. *Gaz. des Trib.* 1906, 1er vol. 2me partie, p. 327 ; Paris, 8 août 1906, Rec. *Gaz. des Trib.* 1906, 2me vol., 2me partie, p. 489.

ble, elle est postérieure à l'inexécution. Or supposons que l'établissement attributaire exécute la première année les charges de la fondation et qu'il ne les exécute plus ensuite, quelle sera la situation du fondateur et de ses ayants-droit ? Pourront-ils, si le législateur de 1905 a, par action en reprise, entendu parler des actions de droit commun, demander la révocation de la donation ? — Nullement, car l'exercice de l'action en reprise est restreint à une durée de six mois après l'attribution. Si donc le législateur n'avait pas entendu maintenir le droit commun, il aurait permis aux établissements attributaires de se livrer à un calcul scandaleux : laisser s'opérer l'attribution des biens, exécuter les charges pendant les six mois qui suivent l'attribution, et, passé ce délai, les négliger, parce qu'ils seraient à l'abri d'une action en révocation. Ce ne fut certainement pas l'intention du législateur. Il a donc entendu garder aux intéressés la protection que leur assurait le droit commun. On ne saurait opposer que l'action en reprise doit être postérieure et non préalable à l'inexécution : ce n'est point en effet de la date de l'inexécution des charges que les textes font courir le délai de l'action en reprise ou en renvendication : c'est de celle de l'attribution des biens : « six mois après la publication de l'acte d'attribution, les intéressés seront forclos » dit la loi.

On peut d'ailleurs, ajoutaient les partisans de cette thèse, tirer argument des précédents : l'action en reprise des art. 7 et 9 est une action spéciale analogue à celle établie par l'art. 18 de la loi du 1er juillet 1901 dont elle emprunte les termes « toute action en reprise ou en revendication... » et à celle établie par l'art. 5 de la loi des 7 et 8 juillet 1904 sur les Congrégations enseignantes. Or on a prétendu que la loi de 1904 supprimait le droit commun, notamment en ce qui concerne les dots moniales. Cette prétention a été rejetée par la jurisprudence, et le droit commun a été maintenu à côté des

dispositions spéciales de la loi. (1) Le législateur a établi un droit de retour, que les intéressés n'auraient pas eu sans une concession expresse de sa part, droit de retour qui ne se confond point avec l'action en révocation du droit commun. (Baston. Des Actions en reprise auxquelles donne lieu la dissolution des Congrégations. Thèse d'Aix, 1908, p. 22.)

Un dernier argument était enfin présenté à l'appui de la théorie, celui-là tiré du caractère de la loi et des travaux préparatoires. La loi de 1905, disait-on, est une loi d'exception, et les exceptions doivent s'interpréter restrictivement ; dans le doute, le droit commun doit être maintenu. Or le doute est permis car la loi de séparation ne dit nulle part que l'action en reprise qu'elle prévoit suffit à régler toutes les difficultés qui peuvent surgir lors de son application.

Telle était la théorie que soutenaient les tiers dont les intérêts paraissaient lésés par la loi de séparation: l'action en reprise différente des actions en résolution et en révocation du droit commun. Les conséquences qu'ils en tiraient étaient extrêmement importantes. Analysant le texte, ils disaient : le système d'attribution organisé par la loi assure le succès de l'action en reprise dans trois cas certainement, et peut-être dans quatre :

1° Lorsqu'en vertu de l'art. 7, § 1, « les biens grevés d'une affectation charitable ou de toute autre affectation étrangère à l'exercice du culte sont attribués aux services ou établissements publics ou d'utilité publique dont la destination est conforme à celle des dits biens. » Le donateur ou ses héritiers en ligne directe (nous verrons qu'à eux seuls est réservé l'exercice de l'action en reprise) pourront intenter l'action en reprise. Le législateur, en l'instituant a voulu en faire une action spéciale, puisque

(1) Cassation, 13 mars 1907, D-07-1-281. Note de M. Planiol et S-1907-1-321, Note de M. Chavegrin ; Aix, 15 novembre 1908. *Gaz. des Trib.* 1909-2-180.

cette action est prévue au § 2 de l'art. 7. On arrive ainsi à corroborer le caractère que l'on veut donner à l'action en reprise.

2° Lorsqu'en vertu de l'art. 9, § 1, les biens donnés ou légués à un établissement ecclésiastique ont été attribués aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance situés dans les limites territoriales de la circonscription ecclésiastique intéressée, parce qu'aucune association cultuelle ne s'est présentée ou ne s'est trouvée apte à les recueillir.

3° Dans le cas visé par l'art. 9, § 2 d'attributions faites par décret en cas de dissolution d'une association cultuelle à laquelle une fabrique aurait transmis ses biens par application de l'art. 4.

4° Restait une hypothèse prévue par MM. Lhopiteau et Thibault (1) Un donateur ou ses héritiers en ligne directe seraient-ils recevables à introduire une action en reprise lorsque les biens sont attribués à une association cultuelle ? — La question était susceptible de se poser très fréquemment pour les cultes protestants et israélites qui s'organisèrent généralement en associations cultuelles, et même pour le culte catholique puisqu'on vit, très rarement, il est vrai, des associations cultuelles se constituer en rébellion avec la hiérarchie ecclésiastique. — Une opinion essentiellement protectrice des droits des intéressés soutenait la recevabilité de l'action en reprise et invoquait toujours à son appui la violation de la cause qui justifiait le maintien de la donation, la violation de l'intention du donateur. C'est en vertu de ce principe que les art. 7 et 9 avaient institué l'action en reprise, la même d'ailleurs que celle autorisée par la loi de 1901, le législateur manifestant toujours sa volonté de ne pas détourner de leur but des biens qui avaient été donnés dans un esprit purement religieux pour subvenir aux besoins d'un éta-

(1) *Commentaire de la Loi de Séparation*, page 140.

blissement cultuel déterminé. Dès lors que l'établissement gratifié disparaît, serait-ce même pour revivre sous une forme analogue, la donation ne doit pas lui survivre et les ayants-droit peuvent revendiquer les biens donnés. Pourquoi ne pas étendre, par analogie, cette solution que les art. 7 et 9 admettent lorsque l'établissement attributaire est un établissement communal de bienfaisance, au cas où le bénéficiaire est un établissement confessionnel ? L'intention du donateur est bien plus violée lorsque les biens qu'il a donnés reviennent à une association cultuelle schismatique que lorsqu'ils reviennent à un bureau de bienfaisance. Et on concluait à une action en reprise même lorsqu'une association cultuelle s'était constituée conformément à la loi.

Plus raisonnablement il nous semble, MM. Lhopiteau et Thibault sont arrivés à une solution qui, tout en admettant l'action en reprise dans ce dernier cas, en subordonne la recevabilité à une condition. Le seul fait de l'attribution des biens à une association cultuelle ne motiverait pas l'action en reprise ; les tribunaux auraient à apprécier , pour savoir si l'action est fondée, si les biens donnés demeuraient affectés au but poursuivi par le donateur. Autrement dit, les tribunaux devraient moins considérer la personne gratifiée que le but poursuivi. (1) Si celui-ci est respecté, ils devraient écarter l'action en reprise. Par exemple, les biens donnés à une fabrique pour être distribués aux pauvres ne sauraient être revendiqués lorsqu'ils seraient attribués à un bureau de bienfaisance. Ce système est inspiré de la théorie soutenue par M. Grunebaum-Ballin que nous avons étudiée au début de ce travail. Il a pour lui l'intention du rapporteur. M. Briand avait en effet écrit dans son rapport que les tribunaux auraient plein pouvoir pour apprécier s'il y avait

(1) Villeneuve-sur-Lot, 14 juin 1907 (Aupitre) S-1907-2-185, Note de M. Tissier ; Bourges, 28 avril 1908 (Calon), S-1908-2-241, Note de M. Tissier.

matière à révocation quand, « alors que les charges et conditions continuent à être exécutées, il s'est produit seulement un changement dans la personne morale chargée d'y pourvoir ». (1)

MM. Lhopiteau et Thibault, malgré la restriction qu'ils apportent, laissent l'action en reprise s'étendre à des cas où le législateur, nous le croyons du moins, a formellement voulu l'écarter.

Quel que soit le caractère que l'on attribue à l'action prévue par la loi de 1905, quelle que soit l'étendue de son champ d'application, les partisans des diverses théories qui précèdent s'accordent à reconnaître qu'elle ne peut être exercée que par les auteurs de la libéralité ou leurs héritiers en ligne directe, ascendants ou descendants, qu'elle ne peut être intentée qu'en raison de donations ou de legs. C'est d'ailleurs ce qui résulte des termes de l'art. 7, § 2 *in fine*. Il n'y a pas davantage discussion sur le délai dans lequel l'action devra être exercée. L'art. 7, § 2 le dit *in terminis* : l'action « devra être exercée dans un délai de six mois à partir du jour où l'arrêté préfectoral ou le décret approuvant l'attribution aura été inséré au *Journal Officiel.* »

Telle était donc l'action spéciale et nouvelle qu'une partie des interprètes de la loi de séparation croyaient créée par celle-ci. C'était, disaient-ils, une libéralité du législateur, une générosité dont il faisait bénéficier seulement les donateurs et leurs héritiers en ligne directe ; les autres intéressés, il les avait laissés se prévaloir s'ils le voulaient, du droit commun. Le droit commun, c'était l'action en révocation ou en résolution pour inexécution prévue par les art. 954 et 1046 du Code Civil.

Du caractère de spécialité de l'action en reprise aurait dû suffisamment découler la preuve que le droit commun n'avait pas été écarté par le législateur de 1905. Si vrai-

(1) *Journal Officiel*, Documents parlementaires, Chambre 1905, Annexe 2302, page 293, col. 1.

ment la loi de séparation n'a visé que l'intérêt des auteurs des libéralités ou de leurs héritiers en ligne directe, il était impossible de conclure de son silence sur le droit des autres intéressés que ce droit était anéanti par la loi. La loi de 1905, muette sur la suppression du droit commun, ne renfermait aucune disposition incompatible avec les art. 953 et 1046 du C. C. (1) Comme elle rend obligatoires les charges grevant les fondations, et qu'elle ne contient aucune disposition destinée à remplacer les actions de droit commun sanctionnant l'inexécution des obligations, c'était le cas d'appliquer le principe continuellement affirmé par la jurisprudence « à défaut de dispositions explicites d'une loi écartant le droit commun, celui-ci doit s'appliquer. » (2)

Mais les partisans de cette interprétation de la loi de séparation trouvaient dans les travaux préparatoires de la loi des secours aussi forts que ceux qu'ils pouvaient demander aux principes généraux du droit. Il a fallu la confusion intense de la discussion pour que leurs adversaires pussent trouver des arguments à leur opposer.

Dans le rapport de M. Briand d'abord nous trouvons des déclarations qui devinrent extrêmement gênantes par la suite pour l'éminent parlementaire qu'on cherchait toujours à prendre en flagrant délit de contradiction : « Les biens dévolus aux associations cultuelles seront transmis avec toutes les charges et obligations qui les grèvent actuellement. Les fondations pieuses devront continuer à être respectées dans toutes les conditions suivant lesquelles elles ont été consenties » (3) et plus loin : « Tous les biens seront recueillis grevés de toutes les

---

(1) Trib. de Lure, 31 mai 1907 (Moillot), S-1907-2-185, Note de M. Tissier.

(2) Besançon, 21 mars 1907 (Blanchet), S-1907-2-185, Note de M. Tissier.

(3) *Journal Officiel*, Documents Parlementaires, Chambre 1905, Annexe n° 2302, page 292, colonne 2.

charges et obligations dont ils étaient affectés antérieurement à leur transmission. » (1)

La réalisation du désir de voir les charges toujours exécutées devait bien être assurée par une action en justice. Quelle pouvait être cette action ? Certainement pas l'action en reprise puisqu'elle est fondée sur une idée toute autre que celle de l'inexécution des charges ? — C'était l'action des art. 953 et 1046 du Code Civil.

Continuons à surveiller la genèse de la loi. Que trouvons-nous dans la discussion devant la Chambre ? Toujours des déclarations compromettantes pour les défenseurs de la loi et nous n'en retiendrons qu'une, car elle a été très habilement exploitée devant les tribunaux à cause de l'autorité de son auteur. Lorsqu'à la séance du 24 mai 1905, M. Beauregard intervenant pour faire supprimer de la disposition qui est devenu l'art. 7, les mots « et seulement par les auteurs et leurs héritiers en ligne directe », dit « le droit de reprise et de revendication existe ; vous n'avez pas assurément la prétention que c'est votre loi qui va le créer ; elle le restreint au contraire, et, par ce fait, elle confisque le bien des particuliers » (2), M. Bienvenu-Martin, ministre des cultes lui répondit : « L'action en reprise ou en revendication n'existerait pas sans ce paragraphe. » (3) Si donc ce paragraphe prévoit l'action en reprise, il ne peut prévoir en même temps l'action en révocation pour inexécution des charges ; c'est encore une preuve que cette action n'est pas réglée par la loi.

Nous ne trouvons dans la discussion au Sénat aucune intervention suffisante pour permettre à l'interprète d'en tirer un argument important. Devant la Haute-Assemblée cependant, lors des débats de la loi du 2 janvier 1907,

(1) *Ibidem*, page 292, colonne 3.

(2) *Journal Officiel*, Débats Parlementaires, Chambre, 24 mai 1905, page 1841, colonne 1.

(3) *Journal Officiel*, page 1848, col. 3.

M. Briand, alors ministre des cultes, fit à M. de Lamarzelle une réponse encore favorable à la thèse que nous développons : « La loi de 1905, dit M. de Lamarzelle, parle des actions en reprise ou en revendication. « Dans ce cas, les héritiers en ligne directe seuls peuvent agir. S'il ne s'agit pas d'une action en revendication ou en reprise, mais d'une action en révocation d'une donation ou d'un legs pour inexécution des charges, celle-ci est soumise au droit commun. Ce ne sont pas les héritiers en ligne directe, mais le légataire universel ou les collatéraux qui devront, dans ce cas, intervenir. » — M. le Ministre. — Les tribunaux apprécieront. » (1)

La conséquence à tirer de cette brève réponse était facile : si les tribunaux apprécient qui des héritiers en ligne directe ou des collatéraux peuvent intenter l'action en révocation pour inexécution des charges, c'est que cette action de droit commun n'est pas écartée par la loi.

Il y avait enfin un argument très solide à opposer au séquestre lorsqu'il invoquait l'intention du législateur pour soutenir que la loi de séparation avait créé une action qui excluait toutes les actions de droit commun. MM. Raynaud, Sarrien, Cruppi, et plusieurs de leurs collègues de la majorité qui avaient voté la loi de 1905, désireux de consolider le droit des établissements attributaires, et d'écarter les causes de trouble de leur gestion par des instances ayant pour objet les biens attribués, déposaient, le 25 février 1907, une proposition dont l'exposé des motifs s'exprimaient ainsi : « En dehors de l'action en reprise ou en revendication qui n'est ouverte qu'au profit des donateurs ou de leurs héritiers en ligne directe, il existe l'action en résolution pour cause d'inexécution des charges, et pour laquelle, à défaut de prévision de la loi, s'appliquent les règles du droit commun ; cette action peut être intentée pendant trente ans à dater de

(1) *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Sénat, séance du 29 décembre 1906, page 1257, col. 2.

l'inexécution et peut être exercée par tout héritier, quel que soit son degré de parenté avec l'auteur du don, du legs ou même de la vente, pourvu, bien entendu qu'il ait été son successible. (1)

Une telle déclaration dénote que la majorité qui vota la loi de séparation ou bien comprit fort mal l'intention de l'auteur de la loi, s'il est vrai que celui-ci voulut que la loi de séparation se suffît à elle-même, ou bien n'eût jamais l'intention d'écarter le droit commun pour la solution des difficultés qui devaient surgir à l'occasion de l'application de la loi.

Nous venons d'exposer la grande théorie que l'on trouve à la base de toutes les actions en reprise, revendication et révocation de donations que suscita la loi de 1905 ; nous avons vu les secours que toute une catégorie d'interprètes de la loi demandèrent aux principes généraux du droit et aux travaux préparatoires surtout pour démontrer que le législateur n'avait pas voulu écarter l'application du droit commun dont tout intéressé pouvait se prévaloir.

A ce système, le séquestre, à la faveur de la discussion ténébreuse de la loi, élabora une théorie dont les arguments furent si séduisants que le législateur, croyant reconnaître ceux qui l'avaient inspiré, les sanctionna par une loi dite interprétative.

2° *Théorie du séquestre*

La loi de séparation, disait l'Administration des Domaines, prononçant la suppression des établissements du culte, le sort des biens qui avaient appartenu à ces personnes morales échappait aux prévisions du Code Civil et nécessitait l'application de règles spéciales inspirées par les principes du droit public. La dévolution de ces biens à des établissements d'assistance ou de bienfaisance

(1) *Journal Officiel,* feuille annexe au n° du 18 mai 1907, pages 140-141.

n'aurait donc pu, à défaut d'une disposition expresse dans ce sens, donner ouverture à une action en reprise au profit des tiers donateurs ou des représentants des testateurs, et il fallait que le législateur intervint pour créer l'action que les textes du Code Civil, étrangers à la matière, ne pouvaient pas conférer aux intéressés, même en cas d'inexécution des charges des donations ou des legs, résultant de la suppression de l'établissement gratifié.

Or, c'est précisément cette action spéciale et nouvelle que dans un esprit d'équité, la loi de 1905 a instituée au profit des auteurs des fondations et de leurs héritiers en ligne directe. Il importe donc peu que l'action en reprise soit qualifiée en revendication, en révocation ou en résolution. Dans aucun cas elle n'est régie par les dispositions du Code Civil, telles qu'elles résultent notamment des art. 953, 1046 et 1184. Elle dérive uniquement d'un texte spécial de droit public, et se substitue, en les excluant, à toutes les autres actions de droit commun.

L'action accordée à l'auteur de la libéralité, ou à ses héritiers en ligne directe, tend non pas à la résolution ou à la révocation de la libéralité, mais à la reprise pure et simple de l'objet de cette libéralité, dans l'état où il se trouve et avec sa valeur à l'époque où l'action a pris naissance, c'est-à-dire au moment de la suppression de l'établissement gratifié. Dans ces conditions, le but du séquestre, pour faire prévaloir son système, fut de répondre point par point aux arguments que développait la théorie opposée. Celle-ci demandait l'application du droit commun, l'admission de l'action en résolution présentée par un quelconque des intéressés en se fondant sur la violation de la volonté présumée de l'auteur. Le séquestre de répondre :

1° La dévolution en elle-même, en tant qu'elle fait passer en d'autres mains la possession des biens des établissements ecclésiastiques, et qu'elle assure, par consé-

quent la possibilité de l'accomplissement des obligations prises originellement par ces établissements, ne peut jamais motiver une demande en restitution de quelque nature qu'elle soit. Il résulte en effet de la combinaison des textes de la loi de séparation que, soit par l'institution d'associations cultuelles destinées à recueillir les biens des établissements supprimés et à continuer leur œuvre, soit à défaut d'associations, par la création d'un ordre particulier de dévolution au profit des établissements de bienfaisance ou d'assistance, personnes morales publiques ou d'utilité publique, par conséquent de durée illimitée et de caractère impersonnel, le législateur a montré clairement sa volonté d'assurer d'une manière intégrale l'exécution des conventions de toute nature, en vertu desquelles les biens ayant appartenu aux établissements du culte disparus leur ont été transmis. « Il s'agit ici, expliquait M. Briand rapporteur de la loi à la Chambre des Députés, de la dévolution des biens ayant appartenu aux établissements publics du culte. On aurait pu, à la suppression de leurs propriétaires actuels, considérer les biens ecclésiastiques comme des biens vacants. D'après le droit commun, l'Etat les aurait recueillis et en aurait disposé suivant les règles à déterminer : c'était la doctrine de la Constituante. Il n'est aucun acte législatif, avait dit Mirabeau, qu'une nation ne puisse révoquer ; elle peut changer ses lois, sa constitution, son mécanisme. Dans ces conditions à qui doivent retourner les biens du clergé ? — Au fondateur ? Non. Il faut nécessairement que des biens qui ont une destination générale aient une administration commune ; il ne reste donc que la nation à qui la propriété de ces biens puisse appartenir. » (1)

« Votre commission, poursuivit le rapporteur, n'a pas cru que ce principe et cette méthode fussent équitables.

(1) Rapport de M. Briand, annexe *Journal Officiel*, n° 2302, page 261.

Une partie des biens qui sont en possession des établissements publics du culte ont été constitués par les fidèles pour le culte ; la Commission a estimé, qu'en droit naturel, leur propriétaire réel était la collectivité des fidèles. Cette collectivité ne disparaît pas à la suppression des établissements ecclésiastiques. Il n'y a pas, dans la réalité des faits équitablement appréciés, disparition pure et simple de personnes morales sans héritiers légitimes ; il n'y a *qu'une transformation imposée par le législateur lui-même dans la forme juridique de ces personnes morales.*

Tel est le principe posé et respecté par votre Commission : tous les biens constitués par les fidèles pour le culte doivent rester à la disposition des fidèles. La Commission a toujours estimé que les établissements publics du culte détenaient les biens dont ils jouissaient, en quelque sorte au nom et pour le compte des fidèles. » (1)

Ces paroles expliquent pourquoi le simple changement dans la personne de l'attributaire ou du dépositaire des biens, ne peut constituer une cause de revendication, de révocation ou de résolution des contrats d'acquisition ; et pourquoi le simple fait d'une dévolution non prévue par le donateur ou le testateur ne saurait tomber sous le coup d'une action particulière de retour, fondée sur la violation de la volonté présumée de l'auteur de la donation. (2)

2° Dans un mouvement de générosité le législateur réserva pourtant le droit des auteurs des libéralités ou de leurs héritiers en ligne directe. Bien plus, en reconnaissant leur droit, le législateur l'augmenta, en rendit l'exercice plus facile.

En effet il voulut que, lorsqu'aucune association cultuelle n'existerait capable de recueillir les biens de l'éta-

(1) *Journal Officiel* du 17 mars 1905, Chambre, p. 291, col. 3.

(2) Cf. Rapport de M. Briand, Déb. parl., Chambre. *J. Of.* du 23 mai 1905, page 1845, col. 2. — Sénat, *J. Of.* du 25 novembre 1905, page 1519 et suivantes.

blissement disparu, ces biens fussent dévolus aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance, mais grevés de leur affectation ; et, pour parer à l'inobservance des obligations que les attributaires auraient à prendre en acceptant les biens grevés de charges connues et parfaitement définies, il conféra à l'autorité supérieure le droit de leur imposer d'office et sans aucune mesure judiciaire préalable, le respect de leurs engagements. C'est alors que, prévoyant le cas où l'exécution matérielle des charges se heurterait à des règles d'ordre général et d'intérêt public, mettant les nouveaux attributaires dans l'impossibilité légale de les remplir, le législateur autorisa l'action en résolution, mais limita ce principe à des personnes qu'il détermina expressément: au donateur ou testateur et à ses héritiers en ligne directe. Le législateur voulut assurer d'une manière complète et irréductible le droit des collectivités qu'il dotait : et, pour ne pas leur faire un cadeau dangereux, il les mit à l'abri des procès en limitant d'une façon précise les personnes capables d'introduire utilement une action en revendication, en écartant définitivement tous ayants-droit, autres que ceux qu'il désignait, qui auraient pu se prétendre lésés en raison des faits consécutifs au régime de séparation.

Cette interprétation restrictive de la loi, ajoutait le séquestre, résulte pleinement des travaux préparatoires. Des orateurs d'une compétence incontestable s'employèrent avec ténacité à produire un texte plus large que celui que proposait la Commission, un texte qui aurait étendu à tous les intéressés le droit que l'on réservait aux donateurs et à leurs héritiers en ligne directe. Ce fut en vain : la majorité ne voulut pas les suivre. M. Paul Beauregard, professeur à la Faculté de droit de Paris, défendant l'amendement qu'il venait de déposer de concert avec M. Lefas, ancien chargé de cours à la Faculté de droit d'Aix, expliquait comme il suit l'objet de leur intervention : « L'Amendement que M. Lefas et moi nous vous

proposons porte sur les personnes intéressées qui pourront exercer l'action en reprise ou l'action en revendication. Nous supposons donc, et à vrai dire ce n'est pas nous qui le supposons, c'est la Commission et elle a raison — nous supposons qu'à raison de la loi nouvelle il se trouve des libéralités qui ne peuvent pas recevoir la destination ou plutôt continuer à recevoir la destination qui est l'une des conditions mêmes de ces libéralités. Nous sommes dans un cas où il y a lieu à une action en reprise ou en revendication pour inexécution des conditions. Or, la Commission reconnaît bien ce droit de reprise ou de revendication, mais elle le limite aux seuls auteurs des libéralites et à leurs héritiers en ligne directe. Je viens demander à la Chambre de supprimer cette limitation. » (1)

L'interprétation du texte de la Commission ne pouvait être donnée par des hommes plus compétents et le vœu de voir ce texte étendu à tous les intéressés ne pouvait être formulé plus clairement.

Voyons quelle suite fut réservée à cette intervention autorisée : « Le texte de la Commission, a répondu le rapporteur à M. Paul Beauregard, est une transaction entre les propositions... qui tendaient à supprimer tout droit de reprise ou de revendication... et le désir qu'avait la Commission d'assurer le respect de la volonté des testateurs et des donateurs. » (2)

Puis, justifiant la portée restrictive du texte, M. Briand ajoutait : « La Commission a considéré que si les héritiers en ligne directe continuent bien la personne du testateur ou du donateur et se trouvent qualifiés pour surveiller l'emploi des fonds affectés à une destination déterminée, il n'en était pas de même des collatéraux...

---

(1) *Journal Officiel*, Débats parlementaires, Chambre, p. 1847, colonne 2.

(2) *J. Of.*, page 1848, col. 2.

La Commission a pris, par le premier paragraphe de l'art. 5, toutes les précautions pour que la volonté du testateur fût respectée... de sorte que leurs biens reçoivent une destination conforme à leur volonté. Cette première précaution prise, elle a admis, au profit des héritiers directs, qui se rattachent au donateur ou au testateur par des liens de parenté assez étroits..., le droit de surveiller l'emploi de ces fonds. Mais elle n'a pas cru devoir aller au-delà. »

On vota sur ces déclarations et l'amendement de MM. Beauregard et Lefas fut rejeté.

Suivons la discussion de la question devant le Sénat, et nous serons obligés de constater que la Haute Assemblée a sanctionné le vote de la Chambre. M. Vidal de Saint-Urbain désireux de faire profiter tous les successeurs aux biens du bénéfice accordé à la ligne directe par le § 2 de l'art. 7 commentait en ces termes cette disposition légale : « Le § 2 décide que si l'Etat ne peut, en s'emparant des biens des établissements du culte, accomplir lui-même le but et remplir la charge assignée par les donateurs ou les testateurs, ces biens pourront être revendiqués, mais seulement par les auteurs de la donation ou du legs ou leurs héritiers en ligne directe. Les frères, les sœurs, les neveux, toute la branche collatérale est écartée. » (1)

Et l'orateur demandait au Sénat de ne pas voter cette disposition. Le Sénat ne l'a pas suivi. Le législateur affirmait donc nettement et clairement son intention de réserver l'action en reprise à la ligne directe.

3° Voilà, concluait le séquestre, les seules personnes recevables à intenter l'action en reprise. Dans quels cas pourront-ils l'intenter ? Le législateur, encore ici, s'est

---

(1) Débats parlementaires, *Journal Officiel*, Sénat, séance du 25 novembre 1905, page 1521, colonne 3.

Jugé cependant en sens contraire par Trib. de Redon, 20 novembre 1907, S-1907-2-309 ; Trib. de Boulogne-sur-Mer, 27 juin 1907. *Gaz. des Trib.*, 8 juillet 1907.

expliqué clairement. Il a voulu éviter qu'on recommençât les longues discussions qui s'étaient déroulées devant les tribunaux lors de la liquidation des Congrégations religieuses ; il a tenu à sanctionner légalement les décisions de jurisprudence qui, refusant de voir dans l'action en reprise ou en revendication une sorte de droit de retour avait fini par déclarer qu'elle était purement et simplement l'action en révocation de donation pour inexécution de la volonté des testateurs et des conditions qu'ils avaient apportées à leurs libéralités. Ce sont d'ailleurs les paroles presque textuelles du rapporteur : « Il est bien entendu que la revendication ne pourra être admise que dans le cas où l'objet du legs ou de la donation aura été détourné de sa destination. La Commission, en admettant ce cas de revendication a simplement voulu marquer le souci qu'elle a de faire respecter la volonté des testateurs et des donateurs. » (1)

Comment soutenir en face de déclarations si précises que l'action en reprise instituée par l'art. 7, § 2 est différente de l'action en résolution des art. 953, 1046 et 1184 du C. C. ? Si vraiment le législateur, en votant l'art. 7, § 2 s'était référé à l'art. 747 du C. C. comment expliquerait-on les interventions tenaces des adversaires de la loi qui demandaient d'étendre le bénéfice de l'art. 7, § 2 à la ligne collatérale ? Les collatéraux étaient de plus privés du retour légal que l'art. 747 réserve à l'ascendant donateur. Si les orateurs avaient eu en vue l'art. 747, ils auraient au moins fait allusion à ce texte. Ils n'en ont jamais parlé. Leurs développements sur l'art. 7, § 2 ont tous pour objet d'obtenir pour les collatéraux l'action en révocation fondée sur l'inexécution des conditions de la donation. C'est donc qu'ils étaient convaincus que par les mots « action en reprise » on entendait l'action de droit commun et non quelque disposition de faveur qui,

(1) *J. Of.*, Débats parlementaires, Chambre, séance du 23 mai 1905, p. 1844, col. 1.

si elle eût existé, eût été certainement précisée. Lorsque le législateur a créé au profit de l'Etat un droit de retour sur les biens ecclésiastiques confisqués dans la période révolutionnaire, puis rendus aux établissements cultuels en vertu de l'art. 7, de l'arrêté du 7 thermidor, an XI ainsi que des biens donnés par l'Etat postérieurement au concordat, il a pris une disposition spéciale, celle de l'art. 5.

Enfin, n'est-il pas téméraire de soutenir que la loi de séparation s'est montrée moins rigoureuse que le Code Civil, moins rigide que le droit privé en ce qui concerne l'inviolabilité des donations ? Les affirmations de la théorie opposée qui voudrait voir dans l'action en reprise un bienfait du législateur, une faveur extraordinaire, sont en contradiction non seulement avec la lettre de la loi de 1905, mais encore avec l'esprit qui a présidé à sa préparation. Il n'est pas admissible qu'une loi élaborée par des hommes politiques à qui les événements diplomatiques n'inspiraient pas une grande bienveillance pour les tendances religieuses, puisse avoir voulu édicter une procédure de faveur interdite par l'art. 951 du C. C. au détriment surtout des collectivités qu'il leur était agréable de doter. Il est au contraire logique de penser qu'un des vœux intimes du législateur doit avoir été plutôt de restreindre le droit commun que de favoriser l'intérêt de personnes négligées dans une certaine mesure par leurs auteurs.

Le séquestre, après ces considérations empruntées surtout aux travaux préparatoires de la loi, arrivait à une conclusion nettement inverse de celle de ses adversaires : l'action en reprise prévue par la loi de séparation n'est nullement une action d'un caractère nouveau et spécial ; elle englobe toutes les actions de droit commun : de plus elle ne peut être valablement exercée que par les auteurs de la donation et leurs héritiers en ligne directe.

Les Tribunaux ont eu à prendre parti entre deux thèses diamétralement opposées : aussi tant qu'ils furent abandonnés à leurs propres moyens, jusqu'au jour où le législateur vint leur dire par une loi interprétative explicite ce qu'il avait entendu voter, on ne recueillit que des décisions opposées et contradictoires. Le parti était certes difficile à prendre, mais il nous semble qu'une unité de jurisprudence, nous ne dirons pas absolue, mais au moins nettement visible aurait pu s'établir. Elle n'a pas existé parce que, croyons-nous, les tribunaux se sont trop arrêtés à l'interprétation des travaux préparatoires de la loi, hypnotisés par des déclarations de Parlementaires importants, sans tenir un compte suffisant des considérations juridiques admises lors de l'interprétation des lois intervenues précédemment dans des circonstances analogues. Les travaux préparatoires de la loi se sont déroulés dans une perpétuelle contradiction qui est suffisamment prouvée par le rapprochement des arguments que les deux théories opposées leur ont empruntés. Ceux qui ont le plus activement travaillé à l'élaboration de la loi ont varié d'opinion sur le sens et la portée de ses dispositions, notamment en ce qui concerne le caractère de l'action en reprise. N'a-t-on pas vu en effet un groupe de la majorité proposer, pour consolider le droit des attributions écrit dans la loi de 1905, un amendement qui allait juste à l'encontre de la doctrine sanctionnée par cette loi ? C'est que ce groupe, dont l'autorité passe en politique pour n'être point négligeable, avait voté sans la comprendre la théorie du rapporteur. Il est même à noter que les différents orateurs qui, relevant la contradiction, essayaient de la détruire, perdaient de vue à la fin de leurs discours le point précis qu'ils voulaient élucider et combattaient surtout la disposition restrictive qui réserve l'action exclusivemnt au donateur et à ses héritiers directs, de sorte que les Assemblées sous l'influence des développements relatifs à cette dernière idée, votaient

uniquement à son sujet. Nous ne trouvons pas un seul vote de la Chambre ou du Sénat qui permette d'affirmer que l'une ou l'autre se sont, à un moment donné, prononcé sur le caractère de l'action en reprise. Aussi les arguments mêmes que le séquestre développait à l'appui de son système, arguments empruntés à des déclarations importantes qui paraissaient sanctionnées par des votes, ne nous auraient pas paru convaincants, malgré la supériorité que nous leur reconnaissons sur ceux invoqués par le système opposé. D'une façon générale, les détails de la discussion pouvaient être invoqués en faveur de l'une ou l'autre interprétation.

Mais nous aurions trouvé ailleurs les motifs de nous décider contre le sytème présenté par le séquestre. La loi de 1905 offre une particularité frappante : Les art. 7 et 9 emploient des termes « action en reprise ou en revendication » qui sont la reproduction textuelle de ceux insérés dans l'art. 18 de la loi du 1er juillet 1901 prononçant la dissolution des Congrégations non autorisées et dans l'art. 5 de la loi du 7 juillet 1904 qui a supprimé les Congrégations enseignantes. D'autre part, l'application de ces deux dernières lois a eu pour conséquence de faire passer les biens donnés aux Congrégations en des mains étrangères, et pour ce motif précisément, de susciter des demandes en révocation fondées sur les art. 953 et 1047 du C. C. (1)

La situation créée par les lois de 1901 et de 1904 était donc identiquement la même que celle qui devait résulter de la loi de 1905 ; et dans les trois lois, pour régler la même situation, on trouvait la même action désignée par les mêmes termes. Avec de telles coïncidences, il était donc naturel, il nous semble, pour interpréter la loi de 1905, de profiter de la jurisprudence qui s'était établie lors de l'application des lois de 1901 et de 1904.

---

(1) Baston, *Op. cit.*, p. 37, n° 25 et suivants.

Or, dans la première de ces lois l'action qualifiée « en reprise ou en revendication » suivant que les biens qui en font l'objet se retrouvent ou non en nature dans l'actif de la liquidation, est une action particulière, spécialement créée pour assurer l'exercice du droit exceptionnellement accordé : 1° à l'ancien membre de la Congrégation de reprendre les biens qu'il avait apportés ou qui lui sont advenus par succession ou donation ; 2° et à tout donateur de revendiquer ceux qui ont fait l'objet de ses libéralités.

Il en est de même de l'action admise par la loi de 1904 au profit du donateur pour réclamer les biens qu'il avait donnés et qui, d'après une disposition édictée en sa faveur, devaient lui faire retour.

Dans l'un et l'autre cas le droit d'exercer l'action résulte, sans autre condition, du fait seul de la dissolution de la Congrégation, qui doit avoir pour conséquence l'attribution des biens à d'autres qu'à ceux en vue desquels ils avaient été apportés ou donnés.

Dans ces conditions, le droit de retour pouvait être exercée pour toute libéralité sans qu'on dût s'arrêter à considérer si les charges qui grevaient la libéralité revendiquée avaient été exécutées. La portée d'application de l'action en reprise était donc très étendue. Bien moindre au contraire était celle de l'action en révocation puisqu'elle suppose l'inexécution des charges grevant la libéralité. (1)

Après avoir ainsi précisé les caractères de l'action en reprise et de l'action en révocation, pour décider que la coexistence de ces deux actions était impossible, il fallait ou bien qu'une indisposition spéciale de la loi interdit aux bénéficiaires de l'action en reprise, donateur et héritiers directs de celui-ci, l'exercice de l'action du droit commun, ou que l'exercice de l'action en reprise fût

(1) Baston, Thèse, page 58 et suivantes.

incompatible avec l'exercice de l'action de droit commun. Or ,on ne saurait admettre que, par une dérogation aux principes ordinaires qu'aucune disposition de la loi ne permet de supposer, le législateur ait entendu supprimer toute autre action que le donateur ou un tiers pourrait exercer par application du droit commun. D'autre part l'action en reprise n'a rien d'incompatible avec l'exercice de l'action en révocation pour inexécution des charges, prévue par les art. 953 et 954 du C. C., puisque, comme nous venons de le voir, l'une et l'autre s'appliquent à des hypothèses différentes.

Ce raisonnement, consacré par la jurisprudence, (1) qui réglait les difficultés juridiques soulevées lors de l'interprétation des lois de 1901 et de 1904, devait, il nous semble, tout naturellement être repris lorsqu'il s'est agi de régler les difficultés identiques qui surgirent à l'occasion de la loi de 1905. Aussi, nous ne comprenons pas que les tribunaux, qui ne trouvaient rien de précis à extraire des travaux parlementaires, et ne pouvaient qu'hésiter en présence des arguments également convaincants que chaque opinion puisait à la même source, n'aient pas délibérément écarté les travaux préparatoires pour s'en tenir au droit commun et à l'équité comme avaient fait les Cours d'Appel et la Cour de Cassation dans des circonstances identiques. (2)

Dans les termes enfin qu'emploie la loi du 9 décembre 1905, on pouvait trouver une preuve du caractère spécial qui est conservé à l'action en reprise. Il est dit en effet que « l'action ne pourra être intentée qu'en raison de

---

(1) Cours de Paris, 24 avril 1907, S. 07-2-200 (Bulot de Préseau c/ liquidation de la Congrégation de la Ste-Famille). — Cour de Douai, 15 janvier 1906, S. 07-2-203 (Institut des Frères des écoles chrétiennes c/ Duez. — 3 arrêts de cassation du 14 mai 1907, Ursulines de Montigny-sur-Vingeanne c/ Dlle Rousselle, S. 07-1-420.

(2) Voir note de M. Tissier sous jugement de St-Lô, 30 novembre 1906, S. 07-2-185.

donations ou de legs. » Le législateur de 1905 a-t-il donc voulu exclure toute réclamation résultant de contrats à titre onéreux ? L'affirmative s'impose si on admet que le législateur a écarté l'application du droit commun en instituant l'action en reprise. Or, nous ne pouvons encore ici nous résoudre à croire que le législateur ait voulu favoriser les établissements attributaires au point de méconnaître totalement le droit des tiers fondé sur un contrat synallagmatique. Le droit commun subsiste à côté de l'action spéciale créée par la loi de 1905 de même qu'il subsiste à côté de l'action créée par les lois de 1901 et de 1904. (1)

Nous arrivons ainsi à la conclusion à laquelle se sont arrêtés les adversaires du séquestre. Est-ce à dire que nous admettons complètement leur doctrine ? Nullement, car nous estimons qu'ils ont fortement exagéré la portée d'application de l'action en reprise ou en revendication,et qu'ils ont demandé de reconnaître le bien fondé de l'action en révocation ou en résolution là où il n'y avait pas lieu de l'intenter.

Comme MM. Lhopiteau et Thibault d'abord, nous écartons délibérément la théorie qui estime que le seul fait de l'attribution des biens ecclésiastiques à un établissement de caractère non confessionnel ou même à une association cultuelle motive l'action en reprise. C'est, croyons-nous, l'intention du donateur qui doit servir de critérium à la recevabilité de l'action en reprise. Si le donateur a voulu gratifier un établissement de bienfaisance en prélevant la somme qu'il donnait sur la masse des biens revenant à ses héritiers, il nous semble que lors de la suppression de l'établissement gratifié, la volonté du donateur est mieux respectée lorsque les biens reviennent à un autre établissement de bienfaisance que lors-

(1) Cas. Civ., 13 mars 1907 et 4 juin 1907, S. 07-1-321 et note de M. Chavegrin.

qu'ils reviennent aux héritiers que, précisément, leur auteur a voulu dépouiller. Aussi y a-t-il, dans chaque cas particulier, place à l'appréciation des tribunaux. Cette conclusion est au surplus en concordance avec la déclaration de M. Briand que nous avons rapportée ci-dessus.

Quant aux actions de droit commun, quelles étaient leurs conditions d'exercice ? — Pour qu'on puisse parler d'action en révocation et d'action en résolution, il faut qu'il s'agisse d'une part d'un acte à titre gratuit contenant libéralité grevée de charges, d'autre part d'un acte à tribut onéreux contenant obligation de faire ou de ne pas faire. Remarquons donc d'abord que là où il n'y a pas exécution de charge ou d'obligation, on ne peut parler d'action en révocation ou en résolution. (1) — Observons de plus que l'inexécution pour motiver l'action doit être certaine, consommée. Si elle est seulement momentanée, si l'avenir laissait prévoir des chances sérieuses d'exécution, il n'y aurait pas lieu à action en révocation ou en résolution ; tout au plus pourrait-on parler d'une action en dommages-intérêts.

Aussi bien, l'Administration des Domaines, frappée de la légitimité de cette exigence, opposa aux demandeurs cette double fin de non recevoir que l'action était inopérante et prématurée.

1° Inopérante d'abord, disait-elle, parce que le séquestre ne représentait pas le futur établissement attributaire qui seul était chargé d'exécuter les charges ou conditions. Simple dépositaire des biens de l'établissement ecclésiastique supprimé, sa mission était uniquement celle d'un administrateur provisoire chargé de régir et d'administrer pour le compte des ayants-droit éventuels le patrimoine confié à sa garde ; ses obligations, en ce

(1) C'est ce qui résulte *in terminis* de l'arrêt de Douai précité, rapporté dans S. 07-2-203.

qui concernait les fondations pieuses, se bornaient à les réserver pour les transmettre aux établissements attributaires. C'est d'ailleurs en ces termes que s'exprimait l'Instruction du 4 décembre 1906, n° 3198, § 48 : « Le séquestre qui n'est autorisé à donner aucune somme sans savoir si elle sera appliquée réellement à l'objet en vue duquel elle a été donnée, sera mis, par la force même des choses, dans l'impossibilité légale de faire exécuter les fondations, il ne pourra que réserver la somme destinée à l'exécution de cette charge. » (1)

Cette fin de non recevoir, si elle avait pu être admise, aurait évité à l'Administration des Domaines une grande peine, celle de se défendre. Malheureusement, les droits des tiers ne pouvaient rester en suspens et l'Administration n'avait pas pour elle le bon droit. L'art. 8 du décret du 16 mars 1906 disposait qu'à l'expiration du délai fixé par l'art. 4 de la loi du 9 décembre 1905, les biens des établissements ecclésiastiques qui n'auraient pas fait l'objet d'une attribution à une association cultuelle seraient placés sous séquestre par un arrêté préfectoral qui en conférait l'administration et la gestion à l'Administration des Domaines jusqu'à leur dévolution aux établissements appelés à les recueillir ; ce même article réservait à un arrêté du Ministère des finances la fixation des règles relatives à la conservation et à la gestion des biens placés sous séquestre. L'arrêté du Ministre des finances du 1er décembre 1906 pris en vertu de cette délégation, prescrivait par son art. 1er, § 2, que ces biens seraient conservés et gérés conformément aux règles du droit commun, applicables à la conservation et à la gestion des biens des absents et conformément à la législation domaniale. Par suite les pouvoirs du séquestre étaient analogues à ceux des envoyés en possession ou

(1) Voir note de M. Tissier, sous jugement de St-Lô, du 30 novembre 1906 (Vve Glotin), S. 07-2-189, 3me colonne et Boulogne-sur-Mer 21 février 1907 (Delattre-Battel), S. 1907-2-185.

des administrateurs légaux du patrimoine des personnes déclarées absentes et, conformément à la disposition de l'art. 134 du C. C., les tiers qui avaient des droits à exercer sur les biens séquestrés ne pouvaient les poursuivre que contre le séquestre. Le séquestre institué pour l'exécution de la loi du 9 décembre 1905 ne pouvait être assimilé à celui qui est visé par l'art. 1961 du C. C.

2° Prématurée est l'action, disait en deuxième lieu l'Administration pour s'exonérer du rôle de défenderesse. Aux termes de la loi du 9 décembre 1905, il a été décidé que toute action en revendication devrait être exercée dans un délai de six mois à partir du jour de l'insertion à l'*Officiel*, du décret attribuant à défaut d'association cultuelle les biens de l'établissement supprimé aux établissements communaux de bienfaisance. C'est donc seulement six mois après que les biens auront été dévolus à un établissement de bienfaisance que le demandeur sera en droit d'introduire l'instance, non plus contre le séquestre, mais contre l'établissement de bienfaisance pour le cas seulement où cet établissement ne remplirait pas les conditions spécifiées dans la donation.

C'était donner une interprétation inexacte à l'art. 9, § 3 de la loi du 9 décembre 1905. Cette disposition avait été édictée uniquement en vue de fixer le point de départ de la prescription spéciale aux actions en reprise ou en revendication, mais elle n'avait eu ni pour but ni pour résultat d'ajourner jusqu'à la dévolution des biens, l'exercice du droit des demandeurs. L'action en résolution accordée par l'art. 1184 pouvait être intentée dès le moment où il était constant que la charge qui grevait le contrat n'était plus exécutée.

Le tribunal d'Angers dans un jugement du 30 mai 1907 (1) a fait une application stricte de ces principes. Néanmoins l'ensemble de ces conclusions relatives à

(1) Journal *La Loi*, n° du 3 juillet 1907.

l'admissibilité tant de l'action spéciale créée par la loi de séparation que de l'action de droit commun, est loin d'avoir été admis par la jurisprudence. Les divergences les plus profondes et les plus nombreuses se sont produites parmi les tribunaux Il a fallu même que le législateur intervînt pour mettre fin aux innombrables instances qui étaient un obstacle à la liquidation du patrimoine des établissements ecclésiastiques : si le législateur en effet n'était pas intervenu, les actions en résolution ou en révocation auraient pu être intentées contre les établissements attributaires dès qu'ils auraient négligé d'accomplir une quelconque des charges ou des conditions. C'était, pour employer une expression du rapporteur, « un dangereux cadeau » à leur faire. De là cette idée : sous le couvert d'une loi dite interprétative, édicter des dispositions claires et précises qui ruineraient purement et simplement tous les arguments que les adversaires de la loi de séparation avaient développés en les basant soit sur les travaux préparatoires, soit sur la jurisprudence antérieure. Le moyen était radical ; il était également légal, le législateur ayant toujours le droit de renier ce qu'il a voté en prétendant que la plume n'a pas reproduit sa pensée. Qu'il nous soit permis de croire que si légal que soit ce procédé, il n'en est pas moins extrêmement dangereux pour la liberté et la propriété des particuliers. L'autocratie législative n'a plus de bornes si le législateur n'a pas conscience qu'il doit respecter aujourd'hui les droits qui se fondent sur une loi qu'il a votée hier. La loi de 1905 si mal faite qu'elle soit, était le fruit de délibérations approfondies,de discussions d'une valeur incontestable : si une loi, étudiée comme elle le fut, laissa hésitants et perplexes les tribunaux qui furent chargés de l'appliquer, c'est que le législateur n'était pas capable de prendre sûrement parti pour un système juridique précis. Il n'avait qu'à laisser la jurisprudence s'établir comme elle s'est établie sur des points de droit infini-

ment plus délicats, comme elle venait de s'établir sur les questions mêmes soulevées par l'application des lois de 1901 et de 1904 : car il ne ressort nullement du vote de la loi du 13 avril 1908 que le législateur avait à cette époque une éducation juridique plus grande qu'en 1905 : les débats qui se sont déroulés devant les tribunaux lui ont dévoilé les arguments puissants des adversaires de la loi ; tout son rôle consista à déclarer qu'ils ne devaient plus être soutenus. C'est un exemple de dictature autorisée par la constitution ; ce n'est pas une preuve de raison et de droit

Aucun des arguments développés par M. Maxime Lecomte, rapporteur de la loi au Sénat, ne peut ébranler cette opinion que nous fondons, en toute liberté d'appréciation, sur des motifs d'équité, dédaignant toute influence politique.

« Il est dans nos Codes, a dit le rapporteur, de nombreux exemples de lois interprétatives, et il a toujours été reconnu que le caractère interprétatif emportait l'effet rétroactif. Quand la volonté du législateur était certaine et qu'elle a été cependant mise en doute ou méconnue, il est du devoir du législateur d'affirmer à nouveau cette volonté et de la faire prévaloir. L'interprétation judiciaire ne peut aboutir, après beaucoup de temps et à la suite de nombreux procès qui entraînent des frais considérables, qu'à une fixité relative, puisque, légalement, la Cour de Cassation, après avoir, en Chambres réunies, prononcé un arrêt de seconde Cassation qui donne une solution définitive à une espèce, peut encore changer de jurisprudence. » (1)

Lorsqu'une partie de l'opinion publique, inspirée, il faut le dire, par des intérêts personnels ou par des penchants politiques, accusait le législateur de procéder à une œuvre de spoliation, il eut été, croyons-nous, plus

(1) *J. Of.* Débats parlementaires, Sénat 19 mars 1908.

adroit de la part de celui-ci, de ne pas parler de ses devoirs. Certes son devoir est de jeter la lumière sur les lois obscures : mais ce devoir il l'oublie trop souvent et il eût été plus délicat de l'oublier encore que de le remplir pour augmenter les rigueurs d'une loi déjà votée sous l'influence de passions politiques. Et puis dire pour justifier sa nouvelle intervention que la volonté du législateur de 1905 « certaine » a pourtant été méconnue, c'est peut-être avoir trop d'estime pour la rédaction du texte de la loi de 1905. Si la certitude naissait des déclarations contradictoires que nous avons relevées, oh la certitude serait très grande ! Mais ce n'est habituellement ni l'obscurité, ni l'incohérence qui engendrent la certitude. L'observation du rapporteur sur les revirements de jurisprudence de la Cour de Cassation justifie-t-elle davantage la nécessité d'une loi interprétative ? Si nous répondions par l'affirmative, nous serions obligés de proclamer que le législateur néglige souvent le devoir de mentor des tribunaux qu'il se reconnaît, car nombreux sont les exemples de revirements de jurisprudence qui furent chaque fois préjudiciables aux intérêts privés, et rares sont les interventions du législateur tendant à fixer le droit. Il serait prudent de ne pas parler de son devoir quand à chaque instant on est pris en flagrant délit de ne pas l'accomplir !

Sous le bénéfice de ces observations sur la genèse de la loi du 13 avril 1908, nous nous croyons autorisés à interpréter chaque fois celle-ci dans un sens très restrictif.

§ 2. — *La législation de 1908*

La loi du 13 avril 1908 contient deux sortes de dispositions : des dispositions nouvelles et des dispositions interprétatives de la loi de 1905. Tandis que les dispositions nouvelles ne commençaient à entrer en application qu'après leur promulgation, les dispositions interprétatives déterminaient le sens d'une loi existante, s'appli-

quaient à des faits antérieurs à leur promulgation, à des faits remontant à la loi interprétée. Aussi fut-il très intéressant de distinguer les dispositions nouvelles des dispositions interprétatives. Or la jurisprudence nous paraît avoir plus écouté l'intention du législateur qu'appliqué le texte qui lui était imposé.

Le principe de la non-rétroactivité des lois est ainsi formulé dans l'art. 2 du Code Civil : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif. » Ce principe n'est pas d'ordre constitutionnel, capable de lier le législateur lui-même ; il est écrit dans une loi ordinaire, dans l'art. 2 du Code Civil ; par conséquent il peut être méconnu par une autre loi. Pour cela il faut que le législateur l'ait déclaré expressément. On ne saurait induire d'opinions individuelles, même fort écoutées, qu'une loi est rétroactive si cela n'est pas écrit *in terminis*. De même on ne saurait qualifier interprétative et rétroactive une disposition qui commence par supprimer celle qu'elle veut interpréter et la remplace par une autre, inspirée par des motifs tout différents.

Or, dans le texte de la loi du 13 avril 1908, l'art. 1er déclare abrogés les paragraphes 2 et 4 de l'art. 6 de la loi du 9 décembre 1905 ; ils ne sont pas remplacés, donc il n'y a plus lieu d'en parler. Le § 1er de l'art. 9, abrogé, est remplacé par de longues dispositions édictant un système nouveau d'attribution qui n'a plus rien de commun avec celui prévu par la loi de 1905. L'art. 2 abroge le § 2 de l'art. 7 de la loi de 1905 et le remplace par une disposition nouvelle qui nous apprend que l'action, qu'elle soit qualifiée en revendication, en révocation ou en résolution sera connue *désormais* sous le nom d'action en reprise et que l'exercice de cette action en reprise sera soumis à des règles *nouvelles*. (1)

(1) Cette déclaration est, pour notre système, fort importante car elle vient prouver que, jusqu'au 13 avril 1908, l'action en reprise différait des actions de droit commun.

Quant à l'art. 3 il est présenté sous une forme si défectueuse que la portée qu'a voulu lui donner le législateur est considérablement réduite par son texte. « Le § 3 de l'art. 9 de la loi du 9 décembre 1905 est, dit-il, abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« § 3. — Toute action en reprise, qu'elle soit qualifiée en revendication, en révocation, ou en résolution doit être introduite dans le délai ci-après déterminé : elle ne peut être exercée qu'en raison de donations, de legs ou de fondations pieuses, et seulement par les auteurs et leurs héritiers en ligne directe. »

C'est là que se trouve la grosse innovation de la loi : c'est là que le législateur a pris parti pour la théorie soutenue par l'Administration des Domaines et que nous avons rejetée : l'action en reprise réservée aux fondateurs et à leurs héritiers en ligne directe. A cause de l'importance de cette disposition, il y avait lieu de se demander si on avait le droit de lui accorder le caractère interprétatif que le législateur a déclaré vouloir lui donner. Si oui, le séquestre devait déférer en appel ou en cassation, si les délais le lui permettaient encore, tous les procès gagnés en première instance par des collatéraux et les jugements ou arrêts rendus au profit de ceux-ci devaient être réformés ou cassés.

La Cour d'appel de Dijon par un arrêt du 15 mai 1908 (1) adopta l'affirmative. « Attendu, dit la Cour, que les termes assez peu explicites de l'art. 9, § 3 de la loi du 9 décembre 1905 ne refusaient pas formellement l'exercice des actions en reprise aux héritiers collatéraux du testateur, la pensée du législateur demeurant obscure, mais qu'il n'en est plus de même aujourd'hui, après la promulgation de la loi du 13 avril 1908, que cette dernière est manifestement et sûrement interprétative de celle du 9 décembre 1905. » — La Cour de Cassation, par un arrêt du 3 novembre 1909, validant un arrêt de la

(1) Dijon, 15 mai 1908 (Prince de Montholon), S. 1908-2-241, note de M. Tissier.

Cour de Grenoble du 16 juillet 1908 se rangea également à cette opinion. (1)

Nous estimons que la jurisprudence n'aurait pas dû considérer comme rétroactive la disposition de l'art. 3, § 3, al. 2, alors même que le législateur avait eu l'intention de lui conférer la rétroactivité. Les conditions strictes exigées pour justifier la rétroactivité n'étaient pas remplies. Que dit en effet l'art. 3 ? « Le § 3 de l'art. 9 de la loi du 9 décembre 1905 est *abrogé* et *remplacé* par les dispositions suivantes. » Cela est net. Le législateur a anéanti la loi de 1905 : comment soutenir que des dispo- supprime ? Pour qu'une loi puisse être interprétée, la première condition c'est qu'elle existe. Le passé est régi par les lois anciennes : les lois nouvelles ont pour domaine propre l'avenir, mais elles n'ont que celui-là. Lorsque l'interprète, en face du texte clair de la loi, s'avise de le rectifier, il s'érige en législateur, il viole la loi. « Quand une loi est claire, disait le projet de l'an VIII, il ne faut point en éluder la lettre sous prétexte d'en respecter

(1) Cass. Req., 3 novembre 1909, Gaymard c/ Enregistrement, *Revue de l'Enregistrement*, art. 4945.

« Attendu que par les expressions génériques qu'il avait employées, le législateur entendait viser toute action qui tendrait à obtenir la reprise de ces biens, quelle que fût la cause juridique sur laquelle la demande serait fondée ; mais qu'il a cru nécessaire de préciser ultérieusement sa pensée et qu'à cet effet, usant du pouvoir d'interprétation qui lui appartient, tant par l'art. 2 de la loi du 13 avril 1908 que par les dépositions insérées en tête de l'article 3 de cette loi qui remplacent les § 2 de l'art. 7 et 3 l'art. 9 de la loi du 9 décembre 1905, il a fait connaître que, tel était bien le sens qu'il fallait attribuer à l'expression action en reprise, qu'elle soit qualifiée en revendication, en révocation ou en résolution, l'exercice en demeurant toujours restreint et réservé au profit des seuls auteurs des dons, legs ou fondations pieuses et de leurs héritiers en ligne directe ;

Attendu que ces divers textes de la loi nouvelle, dont le caractère interprétatif est certain, font corps avec la loi antérieure et rétroagissent du jour de la promulgation de celle-ci et qu'ils ont pour conséquence d'éteindre les actions introduites avant la publication de la loi du 13 avril 1908, lorsqu'elles sont intentées contrairement à ses prescriptions. »

Le même jour 3 novembre 1909, le tribunal de Poitiers admettait la solution contraire (cts Poumiers), S. 1910-2-195.

l'esprit. » Or, nous prétendons que les tribunaux qui ont attribué à l'art. 3, § 3, al. 2, le caractère rétroactif ont méconnu ce grand principe ; l'arrêt de la Cour de Cassation est inintelligible quand il dit que les textes de la loi nouvelle font corps avec la loi ancienne. Deux éléments ne font corps entre eux qu'autant qu'ils coexistent.

On aurait pu nous opposer les termes de l'art. 3 « outre les dispositions interprétatives ci-dessus »... Mais, comme nous l'avons dit, la loi du 13 avril 1908 doit être interprétée restrictivement. (1) Le législateur a certainement voulu faire une loi interprétative ; d'après le texte de la loi elle ne pourrait être rétroactive. Les tribunaux jugeaient sur des textes : ils auraient donc dû voir que le législateur avait abrogé le § 3 de l'art. 9, qu'il lui avait substitué un texte nouveau, et que si ce texte était nouveau, l'art. 2 du C. C. leur interdisait de l'appliquer rétroactivement.

Notre conclusion est donc que la Cour de Dijon, celle de Grenoble, et la Cour de Cassation n'auraient pas dû annuler les jugements qui, antérieurement à la loi du 13 avril 1908, avaient déclaré recevable l'action des collatéraux introduite sous l'empire de la loi du 9 décembre 1905. Le séquestre a triomphé dans la grande majorité des instances en raison de cette jurisprudence regrettable : il n'eut, d'ailleurs, même pas la peine de déférer en appel ou en cassation les décisions qui lui étaient défavorables : il n'eut qu'à mettre sous les yeux de ses adversaires les arrêts qui reconnaissaient son droit pour obtenir aussitôt ou un désistement d'instance ou une renonciation au bénéfice du jugement.

Nous avons vu que le législateur avait eu pour but d'éviter aux établissements attributaires les procès longs et coûteux auxquels les auraient exposés l'inexécution des charges grevant les biens transmis et les difficultés qui auraient pu surgir lors de l'acquittement des dettes.

(1) Toulouse, 8 mars 1909 (Gasc.), S. 1909-2-101.

Il avait eu également pour but de mettre fin aux controverses qui s'étaient élevées sur le texte de la loi de 1905 et arrêter les procès qui, tout en retardant indéfiniment l'attribution des biens, auraient fini par absorber la majeure partie de l'actif des anciens établissements cultuels. Aussi la loi de 1908 était-elle destinée à fixer :

1° L'interprétation des termes « action en reprise » et les nouvelles conditions d'admission et d'exercice de l'action.

2° Le mode de liquidation et de payement du passif.

3° L'exécution des charges qui grevaient les biens transmis.

4° La dévolution des biens et les formalités consécutives à cette dévolution.

5° L'affectation ou la concession gratuite à des services publics des immeubles désaffectés appartenant à l'Etat.

1° L'action en reprise d'après la loi du 13 avril 1908

Aux termes de l'art. 3, § 3, de la loi du 13 avril 1908 « toute action en reprise qu'elle soit qualifiée en revendication, en révocation ou en résolution, ne peut être exercée qu'en raison de donations, de legs ou de fondations pieuses et seulement par les auteurs ou leurs héritiers en ligne directe. » Le législateur ne pouvait résumer en termes plus précis la théorie que l'Administration des Domaines avait soutenue depuis la loi du 9 décembre 1905. Aucune discussion ne pouvait dès lors subsister : l'action en reprise ainsi réglementée était une action spéciale et nouvelle créée par le législateur au profit de personnes déterminées, qui se substituait en les excluant à toutes les actions en revendication, révocation ou résolution du droit commun et qui échappait par conséquent aux dispositions du C. C., notamment à celles contenues dans les art. 953, 1046 et 1184. (1).

La loi créant une action dérogatoire au droit commun,

(1) Bourges, 28 avril 1908 (Calon), même cour et même date, (Cts Jaubert), S. 1908-2-241, note de M. Tissier.

en a limité l'exercice en exigeant que plusieurs conditions soient remplies. L'action doit être introduite :

1° Dans un certain délai à peine de forclusion.

2° En raison seulement de donations, de legs ou de fondations pieuses.

3° Et seulement par les auteurs et leurs héritiers en ligne directe : enfants légitimes ou naturels et enfants adoptifs. Au cours de la discussion certains orateurs avaient en vain tenté de faire déclarer recevable l'action des légataires universels, (1) des collatéraux privilégiés et du conjoint survivant. Il n'était plus possible de revenir sur l'interprétation des droits de chacun : cette fois le texte était précis.

Mais la limitation des personnes capables d'intenter l'action a fait naître une question intéressante : supposons une fondation pieuse instituée au profit d'un établissement ecclésiastique par une personne qui était décédée en laissant plusieurs héritiers en ligne directe. L'action que ceux-ci ont trouvée dans le patrimoine de leur action appartenait certainement à chacun en proportion de sa part héréditaire. L'action était essentiellement divisible. (2) Mais dans quelle mesure le droit de l'exercer compétait-il à chacun ? La question était intéressante car suivant que l'on décidait que chacun pouvait l'exercer pour le tout ou que chacun pouvait l'exercer pour sa part seulement, la compétence des tribunaux variait. Or il est de principe que la compétence doit être déterminée par le chiffre représentant les part et portion viriles de chacune des parties dans le montant de la condamnation sollicitée. Dans quelle proportion les héritiers en ligne directe pouvaient-ils solliciter une condamnation ? Diverses hypothèses étaient à envisager.

---

(1) Trib. d'Agen, 6 juillet 1908 (Massabie), S. 1908-2-241, note de M. Tissier. En sens contraire : Bourges, 20 avril 1909 (De Chabrol), S. 1909-2-72.

(2) Rejet de l'amendement Lemire, Chambre, 27 novembre 1907, 2me séance. Rejet de l'amendement Olivier, Chambre, 27 novembre 1907, 2me séance.

A. Le fondateur était décédé antérieurement à la loi du 9 décembre 1905.

Il fallait remonter jusqu'à cette époque dès lors qu'on reconnaissait le caractère interprétatif de la loi de 1908, le caractère de l'action en reprise spéciale et exhorbitante du droit commun que nous avons dite créée par cette loi devant être rétroactivement attribué à l'action en reprise prévue par la loi de 1905. Les héritiers en ligne directe du fondateur tenaient leur action en reprise de la loi. C'est elle qui a créé le droit de reprise : ils n'avaient pu le trouver dans la succession de leur auteur puisque le droit de reprise n'existait pas au décès de celui-ci. L'action leur appartenait donc intégralement : ils pouvaient l'exercer pour le tout même si, par l'effet de dispositions testamentaires de leur auteur, ils avaient recueilli la succession de celui-ci avec des collatéraux institués héritiers. Ces derniers n'avaient en effet recueilli dans la succession que les droits qui formaient le patrimoine du *de cujus*.

En conséquence, s'il n'existait au jour de la promulgation de la loi de 1905 qu'un héritier en ligne directe, il était fondé à revendiquer pour le tout l'objet de la libéralité ou de la fondation. Le séquestre n'avait pas à se demander s'il était seul héritier en ligne directe au jour du décès de son auteur ou s'il avait recueilli la succession de celui-ci conjointement avec des frères et sœurs décédés depuis et dont il aurait recueilli la succession collatérale, circonstance qui aurait laissé à son droit héréditaire une origine en même temps directe et collatérale ; sa qualité de seul héritier au jour de la promulgation de la loi lui donnait le droit d'exercer l'action en reprise pour le tout.

Si au contraire il existait à la même époque plusieurs héritiers en ligne directe, chacun était fondé à exercer l'action dans la proportion de l'émolument qu'il avait recueilli dans la succession. Si le fondateur avait laissé un

fils et deux petits-fils, le fils pouvait exercer l'action pour moitié, chacun des petits-fils pour un quart.

B. Le fondateur était décédé après la promulgation de la loi de 1905.

Par l'effet même de la loi, il avait vu son patrimoine s'augmenter de l'action en reprise. Lorsqu'il est décédé, ses héritiers en ligne directe ont donc trouvé l'action dans la succession, et chacun d'eux en a recueilli une part proportionnelle à sa part héréditaire. De là il suivait que si le fondateur n'avait laissé qu'un seul héritier en ligne directe, celui-ci recueillant toute l'hérédité, pouvait revendiquer la totalité de l'objet de la fondation. Si au contraire il avait laissé plusieurs héritiers en ligne directe, chacun d'eux ne pouvait agir qu'à concurrence de sa part héréditaire. Ici, à la différence de l'hypothèse précédente, un héritier en ligne directe après le décès de son frère par exemple, dont il était encore héritier, n'aurait pu exercer l'action pour le tout. La moitié appartenant à son frère lui était advenue par succession collatérale. S'il avait exercé l'action pour le tout, il serait venu par moitié en qualité d'héritier en ligne directe, par moitié en qualité d'héritier en ligne collatérale et aurait été débouté pour cette partie. — Si enfin le fondateur avait laissé des héritiers en ligne directe en concours avec des héritiers en ligne collatérale, des légataires universels ou le conjoint survivant, les héritiers en ligne directe seuls auraient pu exercer l'action dans la limite de leurs droits héréditaires. (1)

C. Le fondateur était décédé avant la promulgation de la loi de 1905 laissant deux héritiers en ligne directe dont l'un était décédé après la promulgation de la loi.

Dans quelle proportion l'héritier survivant pouvait-il exercer l'action en reprise ?

Il en avait recueilli moitié dans une succession en ligne

(1) Poitiers, 29 décembre 1909, S. 1911-2-49, note de M. Tissier.

directe, moitié dans une succession en ligne collatérale. Il pouvait revendiquer pour le tout car, en vertu du principe de l'indivisibilité de la saisine, lorsque plusieurs parents légitimes sont appelés conjointement à une même hérédité, ils en sont saisis d'une manière indivisible jusqu'au partage, en sorte que chacun d'eux est autorisé à revendiquer la totalité de l'hérédité sans qu'on puisse lui opposer une fin de non recevoir tirée de ce qu'il n'est pas le seul héritier du défunt.

Toutes ces solutions n'étaient admissibles, obervons-le immédiatment, que si l'on se rangeait à l'opinion du séquestre sur l'action en reprise, que si, pour apprécier le bien fondé de la revendication, on ne considérait que la qualité de fondateur et d'héritier en ligne directe du fondateur. Mais si, refusant de reconnaître à la loi du 13 avril 1908 un effet rétroactif dans les limites que nous avons indiquées, on admettait que les actions révocatoires ou résolutoires intentées sous l'empire de la loi de 1905 n'étaient pas atteintes par la loi de 1908, toutes les solutions précédentes basées sur la qualité des personnes et restrictives de la capacité des demandeurs devaient être écartées ; seules l'inobservation des charges justifiait la demande en révocation ou en résolution, et les collatéraux ou les légataires universels ou le conjoint survivant étaient aussi capables que les héritiers en ligne directe d'intenter l'action.

La théorie du séquestre, sévère dans ses exigences sur la capacité des personnes intéressées à intenter l'action en reprise, devint plus large quand elle détermina les causes qui rendaient l'action recevable. Le séquestre admit, par application du § 3 de l'art. 3 de la loi du 13 avril 1908 que l'exercice de l'action en reprise des biens était uniquement subordonnée à la qualité de fondateur ou d'héritier en ligne directe du fondateur, sans qu'il y eût à se préoccuper de la question de savoir si les charges afférentes aux biens pouvaient ou non recevoir dans l'avenir

leur exécution. Et pour l'Administration, la nouvelle disposition d'où se dégageait cette interprétation avait un caractère rétroactif ; si bien que les héritiers en ligne directe qui, par timidité, n'avaient pas osé, sous l'empire de la loi de 1905, entreprendre l'action en révocation pour inexécution des charges, purent, par la voie amiable, faire valoir leur droit et recevoir satisfaction. Seul effet bienfaisant qu'ait entraîné l'interprétation rétroactive de la loi de 1908 !

Continuant à refuser de reconnaître à l'action en reprise ses liens de parenté avec les actions résolutoires ou révocatoires, le séquestre donnait à l'action en reprise des conséquences différentes de celles qu'auraient entraînées les actions de droit commun. Tandis que celles-ci, en cas de succès, font rentrer, aux termes de l'art. 954 du C. C., les biens dans les mains du donateur, libres de toutes charges et hypothèques du chef du donataire, ces actions étant des actions contractuelles dont le principe existe dès le jour du contrat, (1) l'action en reprise au contraire, d'après le séquestre, tendait à « la reprise pure et simple de l'objet dans l'état où il se trouvait et avec sa valeur à l'époque où l'action avait pris naissance, c'est-à-dire au moment de la suppression de l'établissement du culte gratifié. » (2) L'ayant droit dont l'action en reprise avait été reconnue fondée se voyait donc restituer le bien donné ou légué. Mais il arriva souvent qu'une donation faite à un établissement du culte d'une somme à employer à l'achat d'un titre de rente, n'avait pas été suivie de l'achat du titre. Le donateur ou ses ayants-cause ne furent pas, avec raison, rendus responsables du défaut d'emploi. En l'absence dans le patrimoine de l'établissement d'une valeur représentative du produit de la fondation, la somme donnée était prélevée d'abord sur l'actif

(1) Douai, 12 janvier 1891, D. P. 91-2-221.

(2) Instruction 2435 du 3 juillet 1908, §6.

disponible placé sous séquestre, en cas d'insuffisance sur la masse diocésaine, et subsidiairement sur l'ensemble des biens ayant fait retour à l'Etat.

Lorsqu'il s'est agi de restituer des immeubles, le séquestre, rappelant le principe d'équité que nul ne doit s'enrichir aux dépens d'autrui, n'en fit la restitution que sous déduction de la plus-value procurée au bien par l'ancien établissement ecclésiastique. Nous savons d'ailleurs qu'il n'oublia pas davantage ce principe, et qu'il ne se laissa pas poursuivre, lorsque les héritiers d'un donateur réclamèrent une indemnité pour les impenses nécessaires qu'ils avaient faites en vue de la conservation d'un immeuble dont leur auteur avait doté un établissement cultuel et qu'ils avaient conservé à titre de gardien jusqu'à l'approbation de la fondation par l'autorité compétente.

Par une logique très louable, l'Administration s'apercevant que la théorie qu'elle avait soutenue quant à la restitution des fruits et intérêts des valeurs données ou léguées ne s'accordait plus avec l'interprétation qu'elle présentait de l'action en reprise, abandonna ses prétentions primitives. Elle avait tout d'abord soutenu, et avec raison puisqu'elle ne considérait l'action en reprise comme recevable qu'en cas d'inexécution des charges, qu'aux termes de l'art. 1153 du C. C. les intérêts n'étaient dûs que du jour de la sommation de payer excepté dans tous les cas où la loi les faisait courir de plein droit, que la loi de 1905 non plus que la loi de 1907 n'avaient rien édicté à cet égard, que par conséquent ils ne pouvaient être dûs que du jour de la demande en justice, — qu'au surplus le séquestre, dépositaire, ne devait les fruits qu'à compter de la mise en demeure car il s'était engagé à conserver et à rendre, mais non à faire fructifier. (1) Lorsqu'elle décida que l'action en reprise, pour être recevable, ne devait pas

(1) Paris, 25 avril 1873, D. 73-2-109.

être précédée obligatoirement de l'inexécution des charges, mais seulement de la suppression de l'établissement gratifié, et que l'action pouvait être valablement exercée à partir du jour de la suppression, elle décida aussi qu'il fallait, pour déterminer le point de départ du calcul des fruits intérêts ou arrérages à restituer, se placer au jour de la suppression de l'établissement du culte.

C'est encore avec un esprit libéral que le séquestre interpréta l'art. 3, al. 3, de la loi du 13 avril 1908 qui dispose que « les arrérages des rentes dûes aux fabriques pour fondations pieuses ou cultuelles et qui n'ont pas été rachetées sont exigibles. » Le texte ne visait que les rentes dûes aux fabriques. Mais l'intention du législateur, a dit le séquestre, n'était pas de restreindre à ces seuls établissements la nouvelle disposition de faveur. On dut donc admettre que l'exonération bénéficiait à tous les débiteurs de rentes. Mais du fait même que cette disposition a dû être inscrite dans la loi, il résultait que les rentes perpétuelles dûes aux établissements ecclésiastiques n'étaient pas éteintes de plein droit et sans distinction par la suppression de ces établissements. D'ailleurs ce troisième alinéa résulte d'un amendement de M. le Député Cachet qui, dans la séance de la Chambre du 27 novembre 1907, en expliquait ainsi la raison d'être : « Le § 14 de l'art. 3 de la loi que nous discutons interdit à l'Etat, aux départements, aux communes, et aux établissements publics de remplir les charges pieuses ou cultuelles, et cette interdiction s'étend au séquestre. Ces sommes — il s'agit des arrérages des rentes grevées de charges pieuses ou cultuelles — n'ayant plus d'objet et le paiement de ces arrérages étant devenu sans cause pour les établissements attributaires et le séquestre, je demande à la Chambre de vouloir bien accepter mon amendement. » (1)

(1) *J. Of.*, Chambre, séance du 27 novembre 1907, Débats parlementaires, page 2549.

Dans ces conditions il aurait été difficile de soutenir que le troisième alinéa du § 3 de l'art. 3 renfermait une disposition de faveur et que le fardeau de la preuve incombait à la partie qui en invoquait le bénéfice. Si le séquestre réclamait le paiement d'une rente, c'était à lui à prouver que cette rente n'était pas dûe pour fondation pieuse ou cultuelle ou qu'elle n'avait pas été rachetée.

Procédure de la loi du 13 avril 1908

La procédure organisée par la loi du 13 avril 1908 présentait le double caractère d'être expéditive et peu coûteuse, dans les limites du moins où le voulaient les parties intéressées, celles-ci gardant toujours la liberté de contester devant les tribunaux les principes que le séquestre croyait devoir tirer de la loi nouvelle.

C'est dans le but d'éviter les frais et les lenteurs d'un procès que le législateur ordonna qu'avant de porter la revendication devant les tribunaux, les intéressés la présentassent d'abord à l'autorité compétente qui, après examen, devait décider si la demande était recevable ou non. Le § 5 disposait en effet que « nul ne pourra introduire une action de quelque nature qu'elle soit, s'il n'a déposé deux mois auparavant, un mémoire préalable sur papier non timbré entre les mains du Directeur Général des Domaines, qui en délivrera un récépissé daté et signé. »

Mais, dans un but de simplification, une décision du Ministre des finances prise le 30 avril 1908 (1) ordonna que conformément aux règles suivies par l'Administration de l'Enregistrement qui permettent au Directeur départemental de poursuivre au nom et comme représentant du Directeur général, tous les procès qui sont dirigés contre ce dernier ou engagés contre lui, « les intéres-

(1) *Journal Officiel* du 2 mai 1908.

sés auraient la faculté de remettre le mémoire préalable prévu par le § 5 au directeur du département où l'établissement avait son siège », et que ce chef de service « avait qualité pour délivrer récépissé dudit mémoire au nom du Directeur général. » Le mémoire, qui n'était soumis pour sa rédaction à aucune forme sacramentelle, devait être signé par tous les intéressés, un seul ne pouvant agir, conformément aux principes posés, que dans la mesure de ses droits héréditaires ou à concurrence seulement de sa part virile. Mais le mémoire déposé par un avoué qui n'aurait justifié d'aucun mandat écrit de ses clients, n'aurait pas été admis, l'avoué ne pouvant être accepté en matière administrative comme mandataire légal.

La loi du 13 avril 1908 a fait courir des délais de forclusion tendant à hâter la dévolution des biens. L'art. 3 de la loi contient les dispositions suivantes :

« § 3. — Toute action en reprise, qu'elle soit qualifiée en révocation ou en résolution, doit être introduite dans le délai ci-après déterminé...

§ 5. — Nul ne pourra introduire une action de quelque nature qu'elle soit, s'il n'a déposé, deux mois avant, un mémoire préalable... entre les mains du Directeur Général des Domaines qui en délivrera un récépissé daté et signé.

§ 7. — L'action sera prescrite si le mémoire préalable n'a pas été déposé dans les six mois à compter de la publication au *Journal Officiel* de la liste des biens attribués ou à attribuer, et si l'assignation n'a pas été délivrée dans les trois mois de la date du récépissé. »

Donc : premier délai de forclusion : dépôt du mémoire dans les six mois de la publication au *Journal Officiel* des biens attribués ou à attribuer. Le délai de prescription courut de la même date pour tout un département car, conformément à la circulaire du garde des sceaux du 2 juillet 1908, la publication prévue par le § 7 se fit par dépar-

tement. Les publications individuelles auraient rendu les recherches très difficiles aux intéressés.

Deuxième délai de forclusion : délivrance de l'assignation dans les trois mois de la date du récépissé.

De la combinaison des § 5 et 7 il résultait donc que tout intéressé, dans les six mois de la publication à l'officiel des biens attribués ou à attribuer, devait déposer à la direction départementale un mémoire dont il retirait récépissé, et que c'était la date de ce récépissé qui faisait courir : 1° le délai de deux mois pendant lequel il devait attendre passivement la réponse de l'Administration ; 2° le délai de un mois suivant les deux mois d'attente, pendant lequel l'assignation devait être délivrée.

Ainsi que le législateur avait pris soin de l'indiquer expressément, le délai de six mois pévu par le § 7 était un délai de prescription. « C'est le délai même fixé par la loi de 1905 (art. 7 et 9) que nous avons appliqué », a dit le rapporteur de la loi de 1908 à la séance de la Chambre du 17 décembre 1907. (1) La publication organisée par la loi de 1908 n'était donc, comme le décret d'attribution dans l'économie de la loi de 1905, art. 9, qu'une sorte de mise en demeure que rien n'interdisait aux parties d'avancer.

Dès l'instant que le mémoire avait été déposé en temps utile, soit avant, soit après la publication, ce dépôt faisait courir le délai de prescription, et l'action était éteinte si aucune assignation n'avait été délivrée dans les trois mois du récépissé. Il était évident d'ailleurs que dans la disposition du § 7 le mot « si » avait été employé dans le sens de « lorsque » et que les deux conditions exigées pour la prescription étaient en réalité les deux termes d'une alternative.

S'il en avait été autrement, c'est-à-dire si l'accomplisse-

(1) *Journal Officiel* du 18 décembre 1907, Déb. parl., Ch., p. 2965, 1re colonne.

ment de la prescription avait exigé la réunion de ces deux conditions : 1° du défaut de remise du mémoire dans les six mois de la publication ; 2° du défaut d'assignation dans les trois mois de la date du récépissé du mémoire, la prescription n'aurait atteint ni les actions ayant fait l'objet de mémoires déposés en temps utile, mais non suivis d'une assignation, ni les actions ayant fait l'objet de mémoires déposés tardivement mais suivis d'une assignation dans les trois mois de la date du récépissé.

En effet, pour les unes comme pour les autres, une des deux conditions exigées pour la prescription ferait défaut.

Ce résultat inadmissible et, en tous cas certainement contraire à la volonté du législateur, montrait clairement quelle était l'économie du § 7 de l'art. 3 de la loi de 1908 : s'il n'avait pas été déposé de mémoire, la prescription était acquise à l'expiration du délai de six mois à partir de la publication. Si, au contraire, un mémoire avait été déposé soit avant soit après la publication, pourvu que le délai de six mois n'ait pas été dépassé, c'était la prescription de trois mois, à partir de la date du récépissé, qu'il y avait lieu d'appliquer.

Toutes ces dispositions légales s'appliquaient à la revendication des biens attribués comme à celle des biens à attribuer. Pour l'une comme pour l'autre, le Directeur examinait si les prétentions des parties étaient fondées : il consignait ses observations et son avis dans un rapport qu'il adressait en même temps que le mémoire au Préfet. Celui-ci, aux termes du § 6, pouvait « en tout état de cause, et quel que soit l'état de la procédure, faire droit à tout ou partie de la demande par un arrêté pris en Conseil de Préfecture. » Mais tandis que le rôle de l'Administration s'arrêtait là, quant à la revendication des biens attribués, la restitution de ceux-ci devant être opérée par l'établissement attributaire, ou l'instance devant être

suivie par lui, suivant les cas, le séquestre devait au contraire s'inquiéter du sort des biens restant à attribuer. L'arrêté que le Préfet prenait relativement à ces derniers, était en effet communiqué au Directeur des Domaines en même temps qu'il était notifié à l'auteur de la réclamation.

Le Directeur, dans le cas où une instance était engagée, en transmettait copie à l'avoué des parties pour que celui-ci répondît si ses clients se conformaient ou non à la décision préfectorale. Dans l'affirmative, mainlevée du séquestre était prononcée et le Receveur qui en était informé dressait, contradictoirement avec les ayants-droit un procès-verbal de remise des biens contenant décharge définitive, ou versait entre leurs mains, contre quittances, les espèces à rembourser. Si au contraire les parties, refusant de se conformer à la décision préfectorale, continuaient l'instance engagée, le séquestre agissait comme défendeur.

Quant à ceux des intéressés qui, mécontents de la décision préfectorale, désiraient porter le litige devant les tribunaux compétents, ils devaient, comme nous l'avons dit, délivrer l'assignation dans le délai de trois mois de la date du récépissé du mémoire. Les tribunaux compétents étaient les tribunaux de droit commun, justices de paix, tribunaux civils. Conformément à l'art. 59 du Code de Procédure civile, la situation des biens déterminait la compétence du tribunal quand il s'agissait d'actions réelles immobilières ; s'il s'agissait d'actions mixtes le demandeur avait le choix entre le tribunal de la situation du bien litigieux ou celui du siège de l'établissement supprimé ; pour les autres actions le tribunal compétent était celui du siège de l'établissement.

Le séquestre s'avisa quelquefois de discuter la compétence du juge de paix. Le tribunal civil d'Autun par un jugement du 5 décembre 1907 n'hésita pas, avec raison, à affirmer la compétence du juge de paix dans les limites

de l'art. 1er de la loi du 12 juillet 1905, c'est-à-dire, en matière civile, pour toutes actions personnelles ou mobilières, en dernier ressort jusqu'à 300 fr., et à charge d'appel jusqu'à 600 fr. Le tribunal civil était compétent lorsque l'action avait pour objet une demande mobilière supérieure à 600 fr., ou une demande portant ou sur une valeur indéterminée, ou sur un immeuble ou sur un droit immobilier.

A partir de la loi du 13 avril 1908, le séquestre chercha à mettre d'accord avec les principes nouveaux les actions intentées avant la loi, d'une part en acquiesçant aux demandes suivies d'instances introduites par les donateurs ou leurs héritiers en ligne directe qui n'avaient pas obtenu satisfaction sur simple requête, d'autre part en invitant les collatéraux ou autres ayants-droit privés de l'action en reprise, à se désister des instances qui n'avaient plus aucune chance d'être solutionnées en leur faveur. L'Administration des Domaines en effet, dès la promulgation de la loi, se hâta de soumettre aux Préfets les revendications légistimes des parties et, lorsque les Préfets les eurent accueillies, de notifier aux avoués des demandeurs son intention de donner satisfaction à leurs clients en prenant à sa charge les frais exposés. Lorsque les parties voulaient, par esprit de chicane, suivre l'instance engagée, l'Administration prudente signifiait par acte extrajudiciaire l'arrêté préfectoral qui, reconnaissant leur droit, ordonnait la restitution en leur faveur des biens revendiqués, et faisait prendre par son avoué des conclusions tendant à ce que les frais ultérieurs des procès fussent mis à la charge du demandeur.

Soucieuse d'éviter à ses adversaires autres que les héritiers en ligne directe des fondateurs ou à ceux-ci, les frais judiciaires qu'auraient entraînés la poursuite de l'instance qu'ils avaient engagée, ou l'appel ou la cassation des jugements ou arrêts rendus à leur profit, mais en violation des principes de la loi du 13 avril 1908,

l'Administration des Domaines leur offrit de se désister de l'instance ou de renoncer au bénéfice des jugements ou arrêts rendus à leur profit et de payer tous les frais de justice exposés. Le désistement pouvait être explicitement formulé dans une déclaration écrite ; on admettait aussi qu'il résultait implicitement du remboursement des frais exposés par le séquestre, de la radiation de l'affaire au rôle et de la remise au Domaine des originaux des exploits d'assignation.

Le désistement devait en tous cas émaner de personnes capables, c'est-à-dire de tous les demandeurs. Mais le tuteur ne pouvait, même avec l'autorisation du Conseil de famille, renoncer au bénéfice de décisions judiciaires prononcées en faveur des mineurs ou de leur auteur. Si en effet le tuteur peut se désister seul et sans autorisation de toute demande introduite au nom du mineur, en matière mobilière ou immobilière, (1) le désistement qui porterait sur l'action elle-même, ou qui serait de nature à neutraliser ou à compromettre l'exercice ultérieur de cette action, ne pourrait être opposé au mineur : en effet, il n'aurait pas seulement pour résultat d'éteindre l'instance, mais il constituerait une renonciation aux droits du mineur, c'est-à-dire un acte que le tuteur ne peut faire même avec l'autorisation du Conseil de famille. (2) Le tuteur pouvait-il au contraire acquiescer à un jugement qui avait repoussé une demande mobilière ou immobilière introduite au nom du mineur ? La raison qui vient de nous faire opter pour la négative ne se présente plus : le mineur n'avait pas de droits acquis. Et, repoussant l'opinion absolue de MM. Aubry et Rau (3), nous aurions accepté celle de M. Planiol : « La loi, dit le savant auteur,

(1) Cassation, 21 novembre 1849, S. 49-1-757.

(2) Aubry et Rau, 1, § 14, texte et note 23, page 725. — Dalloz, Jurisprudence générale, V° minorité, tutelle et émancipation, n° 394.

(3) Aubry et Rau 1, § 14, texte et note 21, page 524.

distingue entre les actions mobilières et les actions immobilières. L'autorisation du Conseil de famille ne doit être demandée qu'autant qu'il s'agit d'une action relative aux droits du mineur (art. 464, C. C.). Elle n'est pas nécessaire en matière mobilière. Elle doit être préalable. » (1)

L'art. 3, § 13 de la loi du 13 avril 1908 est ainsi conçu : « Dans toutes les causes auxquelles s'appliquent les dispositions de la présente loi, le tribunal statue comme en matière sommaire, conformément au titre XXIV du livre II du Code de Procédure civile.

« Les frais exposés par le séquestre seront, dans tous les cas, employés en frais privilégiés sur le bien séquestré,sauf recouvrement contre la partie adverse condamnée aux dépens, ou sur la masse générale des biens recueillis par l'Etat. »

La première partie du texte fut généralement acceptée sans difficultés ni protestations car il est très désirable de voir restreindre autant que possible les frais de justice.

Mais la seconde donna lieu à des difficultés d'interprétation et souleva, non sans raisons, des critiques contre la solution à laquelle s'arrêta l'Administration séquestre. Le rapporteur de la Commission, expliquant à la tribune de la Chambre le sens de ces dispositions, s'exprima ainsi : « L'Administration des Domaines n'intervient à l'instance qu'en qualité de séquestre. Elle ne peut donc pas personnellement être condamnée, même si elle succombe au principal. C'est par conséquent sur le patrimoine séquestré que doivent être prélevés les dépens en cas de perte du procès. La restitution du bien litigieux s'opérera intégralement, sans aucune déduction des frais de procédure si l'actif de l'ancien établissement ecclésiastique intéressé est suffisant pour faire face au règlement

(1) Cass., Ch. réunies, 22 mars 1897, D. 97-1-277, S. 97-1-309. Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, Tome I, n° 1953.

de ces frais. Si au contraire le compte du séquestre se solde par un déficit ou un reliquat insuffisant, la valeur revendiquée ne peut être restituée que sous retenue de tout ou partie des dépens, sauf au demandeur qui a obtenu gain de cause à exercer son recours, pour le remboursement de ces frais, sur le fonds commun constitué à l'aide des biens ayant fait retour à l'Etat. » (1)

Tout ce que le rapporteur a dit sur le rôle du séquestre défendeur et sur sa mise hors de cause dans l'allocation des dépens était incontestable. Mais ses déclarations sur le règlement des dépens au cas où le compte du séquestre était en déficit manquaient de précision. Il est de règle que le patrimoine séquestré serve d'abord à payer le passif qui lui est propre, ensuite à désintéresser ses créanciers. En cas d'insuffisance du patrimoine des établissements ecclésiastiques, le législateur a affecté au payement du passif une masse formée, non comme l'avait prévu l'art. 6, § 2 de la loi de 1905, par les biens diocésains et le revenu global des biens faisant retour à l'Etat, mais par les biens des établissements diocésains et les biens en capital devant faire retour à l'Etat (art. 1er, § 1er, n° 4, de la loi du 13 avril 1908), étant bien observé que les biens des établissements diocésains devaient d'abord être utilisés et que ce n'était qu'en cas de leur insuffisance qu'il était pourvu au payement des dettes et dépenses par l'ensemble des biens ayant fait retour à l'Etat en vertu de l'art. 5. L'art. 1er, § 3 avait pourtant exclu de la masse diocésaine affectée au payement du passif les immeubles bâtis qui n'étaient pas productifs de revenus lors de la promulgation de la loi du 9 décembre 1905 ainsi que les cours et jardins y attenant. Mais cette restriction n'avait qu'une faible importance car elle ne visait que les bâtiments et leurs annexes occupés par les

(1) *J. Of.* du 20 décembre 1907, Déb. parl., Chambre, p. 2982, colonne 3.

évêchés, archevêchés ou séminaires, tous les autres immeubles rentrant dans le patrimoine des établissements supprimés ayant été considérés comme productifs de revenus.

Mais il ne faudrait pas croire que lors d'un désistement d'instance par le séquestre, ou lors de la signification d'un jugemnt rendu contre lui, celui-ci, à défaut de valeurs disponibles suffisantes dans le patrimoine de l'établissement, réalisait la masse diocésaine pour payer les frais. Il retenait le montant des dépens sur la valeur à restituer à la partie adverse, et celle-ci exerçait son droit de créance pour la somme retenue d'abord sur la masse des biens diocésains, ensuite sur la masse des biens recueillis par l'Etat. Cette pratique déjà fort injuste à l'égard de la partie qui avait gagné le procès, lorsqu'il s'agissait de restituer une somme d'argent, serait devenue inadmissible et contraire à l'art. 3, § 3 de la loi du 13 avril 1908 lorsqu'il s'agissait de restituer un immeuble : celui-ci aurait dû en effet être réalisé pour permettre au séquestre de retenir le montant des dépens. Aussi, pour éviter la réalisation de l'objet, les parties eurent-elles bénéfice à régler les frais de leurs propres deniers sauf à se porter créancières du séquestre pour le montant de leurs débours.

Le séquestre prudent exigeait non seulement le paiement des frais exposés à sa requête au cours de l'instance, mais encore la justification que les autres frais et dépens avaient été acquittés, par des déclarations écrites fournies par les avoués adverses et constatant qu'ils avaient été réglés de leurs honoraires.

Le séquestre n'aurait pu accorder une réduction des frais d'instance suivie de désistement : il était en effet responsable envers les futurs attributaires des biens ecclésiastiques et s'il avait consenti à une réduction, il se serait trouvé obligé d'acquitter lui-même la différence parce qu'il aurait diposé indument des deniers dont il n'avait que la gestion.

Liquidation et payement du passif

Inspiré par le désir d'attribuer les biens libérés de toutes dettes, le législateur a pris, dans la loi de 1908, les mesures nécessaires pour assurer le payement intégral et complet de tous les créanciers des établissements ecclésiastiques. Les restrictions que le législateur de 1905 avait apportées sur l'admission des créances au passif de la liquidation, en exigeant que ces créances fussent régulières et légales, n'ont pas passé dans la loi nouvelle. Dans celle-ci le principe est nettement posé : seront considérées comme passif toutes les dettes régulières ou légales. Par dettes régulières on entendait celles qui avaient été contractées conformément à la loi, celles à propos desquelles l'Etat, après avis des communes, avait donné son autorisation.

Quant à l'expression « dettes légales », il fallait, conformément aux déclarations de M. Maxime Lecomte, rapporteur de la loi au Sénat, l'interpréter très largement. Le mot « légales » visait toutes les sources d'obligations : contrats, quasi-contrats, délits, quasi-délits, de sorte que les créances résultant de contrats amiables devaient, au même titre que celles résultant de marchés passés en la forme régulière des contrats administratifs, figurer au passif. De même encore, lorsque par suite d'événements survenus au cours de l'entreprise, des imprévisions réelles avaient entraîné des dépassements de crédit, les frais imprévus étaient tenus pour dettes légales. En somme, toutes les fois que des travaux avaient été utiles à l'établissement, le montant en était dû. La loi ne faisait d'ailleurs que sanctionner la jurisprudence du Conseil d'Etat. (1)

Pour arriver au payement de sa créance, le créancier

(1) Conseil d'Etat, 3 juillet 1874, Lebon, page 634 ; 12 mai 1882, D. 83-3-92 ; 15 mai 1903, Lebon, page 371.

se soumettait à des formalités de procédure analogues à celles prescrites pour l'exercice de l'action en reprise. Qu'il soit hypothécaire, privilégié ou simplement chirographaire, il fallait qu'il déposât préalablement à toute poursuite un mémoire justificatif de sa demande avec pièces à l'appui. Mais lorsque le créancier avait intenté une action en payement antérieurement à la loi du 13 avril 1908, l'Administration des Domaines pouvait-elle se prévaloir de l'art. 3, § 10 de la loi et soutenir que l'action n'était pas recevable parce que le demandeur n'avait pas déposé le mémoire et les pièces justificatives ? Le séquestre pouvait-il soutenir que les prescriptions de la loi du 13 avril 1908 s'appliquaient à toutes les réclamations faites par les créanciers qu'elles aient été présentées antérieurement ou postérieurement à la promulgation de la dite loi ? — Nous ne le croyons pas, bien que les prétentions du séquestre aient été telles. Le séquestre a essayé de soutenir l'affirmative en tirant un argument *a contrario* de l'art. 3, § 13. Cette disposition de la loi dispensait, nous l'avons vu, du dépôt du mémoire les donateurs ou héritiers en ligne directe de ceux-ci qui avaient intenté une action en revendication ou en révocation antérieurement à la loi. Ceux-là seuls, disait le séquestre, bénéficient de la dispense.

Cette théorie allait, il nous semble, à l'encontre des principes admis en matière de rétroactivité. « Dans une action judiciaire tout ce qui tient à la forme, à l'instruction ou à la procédure est réglé par la loi nouvelle, mais seulement du jour où elle devient exécutoire, qu'il s'agisse d'instances non encore engagées ou même déjà engagées ; par conséquent respect est dû aux actes valablement faits jusque-là d'après la loi ancienne. » (1)

L'application de ce principe ne pourrait être écartée qu'autant qu'on se trouverait en présence d'une disposi-

(1) *Nouveau Code civil* annoté Dalloz, art. 2, n° 190 et suivants.

tion contraire de la loi manifestée par un texte ou par la volonté non équivoque du législateur. Or l'art. 3 § 3 alinéa 5 de la loi du 13 avril 1908 indique qu'elles dispositions sont interprétatives et par suite rétroagissent, et lesquelles ne le sont pas. Il est ainsi conçu : « outre les dispositions interprétatives ci-dessus, le § 3 de l'art. 9 de la loi du 9 décembre 1905 est complété par les dispositions suivantes. » Il est clair que les dispositions qui viennent après l'alinéa 5, dont celles relatives à l'action du créancier, n'ont pas un caractère interprétatif et par conséquent rétroactif.

La thèse du séquestre allait de plus à l'encontre des déclarations formelles qui ont été faites au cours des travaux préparatoires de la loi de 1908. Dans la séance du 17 décembre 1907, M. de Castelnau ayant demandé, à l'occasion du § 5, si les actions introduites sous le régime précédent devaient, pour être valables, se plier aux nouvelles règles de procédure, le rapporteur répondit : « nullement, elles resteront engagées devant les tribunaux. » Et M. de Castelnau ayant précisé sa pensée en disant : « Les lois de procédure n'ont donc aucun effet rétroactif et les actions pourront rester introduites telles qu'elles l'ont été ? » — le Rapporteur lui répondit : « Parfaitement, c'est la jurisprudence. »

Le séquestre ne tarda pas d'ailleurs à abandonner la fin de non recevoir qu'il avait cru pouvoir utiliser et dans l'Instruction du 3 juillet 1908, l'Administration reconnaît que « ne sont pas obligatoirement assujettis à la formalité du mémoire préalable les créanciers qui se sont déjà fait connaître à l'Administration par un exploit introductif d'instance antérieur à la promulgation de la loi du 13 avril 1908 et dirigé contre le séquestre. »

Le mémoire était adressé sous peine de forclusion au Directeur départemental tenu d'en délivrer récépissé, dans les six mois qui suivaient la publication au *Journal Officiel* prévue par le § 7. Le directeur départemental le

transmettait au Préfet en lui faisant connaître son avis. Le créancier devait laisser à l'Administration le délai de deux mois à compter de la date du récépissé pour examiner sa créance et s'il ne lui était pas notifié pendant cette période un arrêté préfectoral admettant sa créance au passif, ou si l'arrêté préfectoral ne lui donnait pas entière satisfaction, il pouvait, pendant le troisième mois seulement, assigner le séquestre.

L'Administration des Domaines a pris elle-même toutes les mesures nécessaires pour faciliter la liquidation des établissements ecclésiastiques, en adaptant les règles de la comptabilité aux besoins de sa nouvelle fonction. Si, comme elle l'avait prévu dans son instruction du 4 décembre, 1906, elle avait liquidé les dépenses relatives au séquestre 1906, elle avait liquidé les dépenses relatives au niales, il en serait résulté un retard inévitable puisque, en matière domaniale, il appartient au Directeur départemental de liquider les dépenses n'excédant pas deux mille francs, alors qu'il appartient au Directeur général de liquider celles au-delà de cette somme jusqu'à cinq mille francs, et au Ministre celles au-dessus de cinq mille francs. Mais dans son instruction du 3 juillet 1908, l'Administration décida que dès qu'un arrêté préfectoral avait reconnu l'admission d'une créance au passif et dès que le créancier avait acquiescé à la décision du Préfet, le Directeur adressait « de suite au receveur chargé du séquestre, quelle que soit l'importance de la dépense, un ordre de payement » où les intérêts étaient liquidés jusqu'au jour de sa délivrance.

Les créanciers étaient payés dans l'ordre de la réception à la Direction des mémoires préalables : cependant, par exception, les créanciers hypothécaires et privilégiés étaient payés par préférence sur les biens affectés à la garantie de leur créance. Dès que les disponibilités d'un établissement étaient épuisées, l'Administration réalisait l'actif à concurrence des sommes à payer, s'efforçant de

conserver en nature les biens destinés aux établissements dévolutaires. Lorsque l'aliénation des rentes sur l'Etat, puis des créances, puis des objets mobiliers, enfin des immeubles ne couvrait pas le passif à acquitter, le séquestre avait recours au fonds commun constitué, comme nous l'avons indiqué, sur les bases nouvelles de l'art. 1er, § 1er, n° 4.

L'Administration, lorsqu'elle ne fut pas entravée par les lenteurs de la procédure, arriva, grâce à une méthode stricte, à faire jouer rapidement tout le système de liquidation ingénieusement établi par la lo et paya les créancires sans les soumettre aux atermoiements infinis auxquels les habituent les liquidateurs judiciaires, satisfaisant ainsi les justes revendications des intéressés et réalisant le vœu du législateur qui, satisfait de ses services, l'honora de la liquidation des Congégations.

APPENDICE

La dévolution des biens ayant appartenu aux établissements ecclésiastiques

Nous arrivons à l'étude de la dernière fonction confiée à l'Administration des Domaines par la loi de séparation : le séquestre devait transmettre l'actif net que présentait la liquidation aux établissements déterminés par la loi. Mais il ne pouvait se dessaisir des biens dont il avait la gestion que lorsqu'un arrêté préfectoral avait ordonné la mainlevée du séquestre et lorsque son compte avait été approuvé par le Préfet. L'Administration n'avait pas à se demander si l'établissement attributaire avait qualité pour recevoir les biens dont il était gratifié. Le décret désignait l'établissement : l'Administration n'avait qu'à s'en référer au décret. Mas ce rôle passif, l'Administration ne l'a joué que le jour de la remise des biens. Le travail préalable de la fixation définitive de la masse à attribuer et de la reddition du compte n'avait pas été sans présenter quelques difficultés.

Aux termes des premier et deuxième alinéas du § 14 de l'art. 13, ne pouvaient être remplies en aucun cas ni les charges pieuses ou cultuelles, ni celles dont l'exécution comportait l'intervention soit d'un établissement public du culte, soit de titulaires ecclésiastiques. D'autre part le § 16, de l'art. 3 prescrivait aux établissements attributaires de biens grevés de fondations de messes et de tous autres service religieux tels que psaumes, prières et cérémonies liturgiques (1) de mettre en réserve la portion

(1) Sénat, 7 avril 1908, *J. Of.* du 8, page 566 ; Chambre, 10 avril 1908, *J. Of.* du 11, page 979, colonne 1.

correspondant à ces charges. En présence de ces deux textes les tiers intéressés tentèrent d'étendre la liste des charges dont le législateur prescrivait l'exécution et leurs efforts portèrent surtout sur l'admission des obligations d'entretien ou de reconstruction d'édifices religieux, grevant les fondations, qui n'étaient pas publiées au *Journal Officiel* en même temps que la liste des biens attribués.

Cette prétention parut à bon droit inadmissible à l'Administration des Domaines. La circulaire du garde des sceaux du 2 juillet 1908, relative à la publication de la liste des biens des établissements du culte supprimés, indiquait que celle-ci avait pour but de mettre les établissements qui deviendraient attributaires à même de connaître sans difficultés les charges dont l'exécution leur était imposées. « Ces charges en effet sont les seules qui doivent figurer sur la liste publiée à l'exclusion de celles qui, légalement, ne peuvent être remplies. » (1) A cet effet, l'Administration des cultes « après avoir apprécié quelles étaient les charges dont l'exécution n'était pas permise a fait disparaître de la liste ces dernières. » (2) Comme l'avait instamment rappelé le ministre de la justice, c'était à son administration qu'incombait « le soin de faire disparaître les charges qui, étant légalement prohibées, ne devaient pas être publiées au *Journal Officiel.* »

Dès lors donc que l'Administration des cultes n'avait pas cru devoir mentionner parmi les charges que devaient continuer à supporter les biens, celles que les intéressés tentaient de faire considérer comme obligatoires, c'est qu'après examen elle n'avait pas jugé l'affectation susceptible d'être maintenue.

Les adversaires de l'Administration tiraient argument de l'art. 5 de la loi du 13 avril 1908, qui prévoyait que l'Etat, les départements et les communes pourraient enga-

(1) Annexe à l'Instruction du 3 juillet 1908, page 81.
(2) Annexe *ibidem*, page 82.

ger les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur était reconnue par la loi. Mais ce texte ne visait pas les constructions nouvelles. Les dépenses de cette nature auraient constitué en effet une subvention indirecte au culte formellement interdite par l'art. 2 de la loi du 9 décembre 1905.

Comme l'enseignaient les commentateurs de la loi de séparation, même les moins favorables à celle-ci, M. Taudière (1) et M. Archimbault (2) : « Aux termes de la loi du 2 janvier 1907, art. 5 ayant laissé aux prêtres et aux fidèles la jouissance des édifices du culte et de la loi du 9 décembre 1905, art. 1er, garantissant le libre exercice du culte, devaient être exécutés, bin qu'ayant le caractère cultuel, toutes les charges ayant pour objet l'entretien des églises et chapelles affectées au culte, soit que ces édifices appartinssent au culte, soit qu'ils leur eussent été attribués par suite de la dévolution... » Resteront inexécutables les charges ayant pour objet la construction d'édifices nouveaux ou l'acquisition d'objets mobiliers nouveaux qui ne rentrent pas strictement dans les dépenses purement conservatoires... »

D'ailleurs, que la charge de construction d'église ait été ou non comprise parmi celles qui devaient être imposées aux établissements dévolutaires et exécutées par ceux-ci, il était en tous cas indiscutable que la liste des biens attribués ou à attribuer était un acte administratif. (3) Mais si l'on admettait que cet acte impliquait nécessairement une interprétation de la loi, cette interpétation, le droit du gouvernement ne pouvant être absolu et arbitraire, était susceptible d'être soumise au contrôle du Conseil

(1) Taudière, *La Dévolution des biens ecclésiastiques,* page 25 et suivantes.

(2) Archimbault, *Les Fondations pieuses*, page 174, n° 380.

(3) Taudière, *La Loi* du 13 avril 1908, page 49. Archimbault, *Les Donations pieuses*, page 240, nos 287 et suivants.

d'Etat. (1) Les intéressés n'étaient pas recevables à poursuivre le séquestre devant les tribunaux judiciaires ; ils ne pouvaient que déférer au Conseil d'Etat statuant au contentieux le décret qui n'imposait pas aux établissements attributaires les charges qu'ils croyaient devoir être obligatoirement remplies par ceux-ci.

Après la publication au *Journal Officiel* des biens à attribuer, les Préfets communiquaient aux directeurs des Domaines les dossiers d'attributions. Ceux-ci étaient l'objet d'un examen minutieux en raison de la volonté du législateur de ne doter les établissements que des biens libérés, en raison aussi de la diversité des affectations. Le législateur avait décidé qu'en principe les biens ecclésiastiques reviendraient à des établissements communaux de bienfaisance ou d'assistance, ou à défaut de ceux-ci, aux communes ou sections de communes. Mais à ce principe le législateur avait apporté des exceptions fort importantes. Et d'abord les églises qui appartenaient aux établissements ecclésiastiques et les meubles les garnissant ne revenaient jamais aux établissements de bienfaisance ; ils étaient toujours attribués aux communes pour être affectés au culte. Ensuite, aux termes de l'art. 1er, § 1er-2° les objets mobiliers déposés dans les édifices publics du culte dont l'Etat, les départements et les communes étaient propriétaires suivaient le sort de ces édifices et demeuraient affectés au culte.

Ces deux seules exceptions prouvent avec quelle attention le séquestre devait préparer le travail d'attribution : les origines de propriété établies avec soin lors des opérations d'inventaires devenaient ici extrêmement précieuses : que l'on imagine en effet les difficultés inextricables qui auraient surgi si, après l'attribution à une commune par exemple d'un édifice religieux appartenant en réalité au département, la commune avait fait des dépenses d'en-

(1) Archimbault, *Op. c.*, nos 155, 287 et 290.

tretien dont la charge incombait légalement au véritable propriétaire ! Et les conséquences eussent été plus désastreuses encore si le séquestre, au mépris d'une troisième exception apportée par le législateur au principe d'attribution, avait doté une commune d'édifices non cultuels ayant appartenu aux établissements diocésains alors que ceux-ci, aux termes de l'art. 1er, § 1er, n° 3, devaient revenir à des services départementaux de bienfaisance ou d'assistance.

En effet, dès que les services affectataires étaient en possession de leurs nouvelles propriétés, ils s'empressaient de les aménager conformément à la destination qu'ils avaient choisie : ici en salles de bibliothèques, là en salles d'hôpitaux ou d'asiles.

La loi ayant enfin réservé à l'Etat les documents, livres et objets d'art, le séquestre aurait commis une faute grave en attribuant ces objets précieux à des établissements qui, de bonne foi, auraient pu les aliéner, appauvrissant d'autant le domaine national.

C'est donc avec réserve qu'il faut dire que l'Administration des Domaines n'a joué qu'un rôle secondaire dans l'attribution des biens ecclésiastiques : certes l'initiative de l'attribution appartenait au gouvernement ; l'Administration ne faisait qu'exécuter le décret ; mais c'est elle qui avait fait le travail préparatoire, très délicat comme nous venons de le voir.

Lorsque le décret d'attribution était rendu, la mainlevée du séquestre était prononcée par arrêté préfectoral qui ordonnait la reddition du compte au Préfet et la remise des biens par le Domaine à l'attributaire désigné. Alors le receveur présentait son compte de séquestre ; le Préfet, après l'avoir examiné, l'approuvait et en donnait décharge. Le receveur versait le reliquat de son compte à la personne qui lui était désignée dans l'arrêté préfectoral pour représenter l'établissement attributaire et dressait, contradictoirement avec elle, lorsque l'ancien établisse-

ment ecclésiastique possédait des meubles, ou des immeubles, des titres ou des valeurs, un procès-verbal de remise.

L'Administration des Domaines achevait ainsi la mission que lui avait confiée le législateur.

CONCLUSION

Lorsque le législateur a confié à l'Administration des Domaines le soin d'administrer les biens cultuels en attendant leur attribution aux établissements de bienfaisance, il a inconsciemment fourni le moyen d'établir un parallèle entre deux modes de liquidation et il a permis de tirer une conclusion qui impose une importante modification à notre droit.

Après la dissolution d'une Congrégation, le tribunal nommait un liquidateur judiciaire chargé de réaliser les biens. Mandataire de justice, (1) le liquidateur ne dépendait que des juges dont il tenait sa fonction : le gouvernement ne pouvait discuter sa gestion que devant le tribunal ; quand le tribunal avait rendu un jugement, s'il ne convenait pas au gouvernement, tout ce que pouvait faire celui-ci c'était d'interjeter appel. Enfin quand la Cour s'était prononcée, si elle avait confirmé le jugement, le gouvernement était réduit à l'impuissance la plus absolue.

De tristes événements révélés dans le courant du mois de mars 1910 sont venus jeter l'opprobre sur l'institution des liquidateurs judiciaires : la liquidation des congrégations a été flétrie par de basses convoitises dont les auteurs étaient les hommes de confiance des tribunaux. Pendant quelques jours le pays fut plongé dans une indescriptible consternation car il paraissait impossible qu'un scandale financier d'une telle importance eût pu être perpétré sans que la magistrature, les pouvoirs publics

(1) Cass. req., 12 avril 1907 (Dlle Martin c/ Carmélita de Saintes), S. 1908-1-161, note de M. Chavegrin ; Cass., 12 mai 1908 (Sacré-Cœur de Paradis c/ Gineste), S. 1908-1-273, note de M. Chavegrin.

et le Parlement, gardiens naturels des intérêts de la France, eussent été avertis. Mais bientôt on se ressaisit et on se dit que les événements du jour étaient tout simplement plus considérables que ceux auxquels la pratique journalière nous avait habitués, mais qu'ils n'étaient nullement plus scandaleux. Les invectives les plus désagréables tombèrent sur les liquidateurs judiciaires : il suffit pour s'en convaincre de lire le discours que prononça M. Wilm à la Chambre des Députés le 11 mars 1910 : Dans son réquisitoire contre les syndics de faillite l'orateur s'exprimait ainsi : « Jamais les victimes n'obtiennent réparation des préjudices causés ; jamais on ne peut faire rendre gorge à ces malfaiteurs. Partout où ils passent le patrimoine des particuliers comme celui de l'État est traité par eux en pays conquis : ils s'enrichissent aux dépens des dépouilles de leurs malheureuses victimes et ils trouvent sans cesse et toujours une magistrature qui les couvre. » (1)

Une comparaison avec l'œuvre intègre de l'Administration des Domaines était fatale. La procédure de la liquidation administrative confiée à des fonctionnaires placés sous la surveillance du ministre, et soumis au contrôle financier et administratif, eut les honneurs du jour ; à tel point qu'on faillit supprimer en une séance les liquidateurs judiciaires pour les remplacer par les agents du Domaine. On le fit sans hésitation quant à la liquidation des congrégations. « Votre Commission, dit le rapporteur au Sénat, a été unanime à penser que la Chambre avait sagement décidé en confiant la mission de liquider à l'Administration des Domaines qui a fait ses preuves dans l'application des dispositions de la loi du 13 avril 1908 sur la dévolution des biens ecclésiastiques. » (2)

Mais la réforme s'arrêta là : le Parlement, dans sa

1) *Journal Officiel*, Déb. parl., Ch., p., 1452.

2) *Journal Officiel*, 1910, Déb. parl., Sénat, p. 1007.

sagesse indiscutable, ne voulut pas suivre M. Hector Depasse et porter, après une délibération réfléchie, le remède à la plaie, en modifiant la procédure de liquidation. Personne ne lui demandait de bouleverser en un jour notre droit civil et notre droit public; mais la preuve de la défectuosité de notre législation était assez sensible pour qu'il eut pû songer depuis un an à discuter la proposition de MM. Justin Godard et Victor Fort tendant à confier la liquidation des faillites à l'Administration de l'Enregistrement. Souhaitons que la crainte ait été le commencement de la sagesse pour les hommes a qui la loi confie les intérêts des mineurs, des incapables, des aliénés, des interdits, de tous les justiciables qui ont le plus besoin de protection, et qu'aucun scandale nouveau n'oblige le Parlement à faire sortir la proposition de loi des cartons de la Commission de la réforme judiciaire.

Vu :
Joseph Delpech.

Vu :
Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon.
Bailly.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie,
E. Boirac.

BIBLIOGRAPHIE

Affre. — *Administration temporelle des paroisses.*

André. — *Cours alphabétique de droit ecclésiastique.*

Archambault. — *Les Libéralités grevées de charges et les fondations religieuses.*

Baston. — *Des actions en reprise ou en revendication auxquelles a donné lieu la dissolution des Congrégations.* Thèse d'Aix 1908.

Béquet. — *Répertoire de droit administratif,* V° Cultes.

Chavegrin, — Note dans S. 1903-1-161 ; S. 1908-1-273.

De Lamarzelle et Taudiere. — *Commentaire de la loi du 9 décembre 1905,*

De Mouy. — *Nouvelle législation des Cultes.* Paris, Dupont, 1908.

Dorguin-Delaveau. — *Fondations et libéralités religieuses et la Séparation des Eglises et de l'Etat.* Thèse, Paris 1908.

Esmein. — *Eléments de droit constitutionnel,* 5me édition.

Geouffre de la Pradelle. — *Des Fondations.* Thèse, Paris 1894.

Grunebaum-Ballin. — *La Séparation des Eglises et de l'Etat.* Paris, Société nouvelle de librairie 1905.

Hauriou. — *Précis de droit administratif et de droit public général,* 6me édition. Appendice. — Note dans S. 1895-1-188.

Jenouvrier. — *Situation légale de l'Eglise catholique en France.*

Lhopiteau et Thibeau. — *Les Eglises et l'Etat.*

Michoud. — *Théorie de la personnalité morale.*

Planiol. — Note dans D. 1907-1-313.

Taudiere. — *Commentaires de la loi du 13 avril 1908,* Paris, Pedone 1908.

Tissier. — *Traité des dons et legs aux établissements publics et d'utilité publique.* — Notes dans S. : 1905-2-27 ; 1907-2-185 ; 1908-2-241 ; 1908-2-305 ; 1909-2-73 ; 1910-2-257 ; 1911-2-49. — Les instructions de l'Administration des Domaines : 2 janvier 1906, n° 3177 ; 29 janvier 1906, n° 3178 ; 20 février 1906, n° 3181 ; 4 décembre 1906, n° 3196 et 3197 ; 1er août 1907, n° 3221.

Circulaire du 6 avril 1907.

Lettre commune, n° 247 du 8 novembre 1907.

Instruction du 3 juillet 1908, n° 3245 ; 9 juin 1910, n° 3302 § 17.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 5

CHAPITRE Ier. — La mission du Domaine 22

Section I. Les inventaires 22

Section II. — Reprise par l'Administration des Domaines des biens faisant retour à l'Etat ... 39

Section III. — Mise sous séquestre des biens ayant appartenu aux établissements du culte .. 43

CHAPITRE II. — Les actions soutenues par l'Administration des Domaines 55

Section I. — La revendication des biens faisant retour à l'Etat 55

§ 1. — Champ d'application du droit de retour à l'Etat. 55

§ 2. — Condition des droits réels et des charges pieuses grevant les biens qui font retour à l'Etat 82

§ 3. — Les charges de la reprise : paiement des dettes grevant les biens frappés du droit de retour. Le fonds commun 96

Section II. — La défense aux actions en reprise 106

§ 1. — La nature des instances et la législation de 1905 108

§ 2. — La législation de 1908 137

APPENDICE. — La dévolution des biens ayant appartenu aux établissements ecclésiastiques 165

BIBLIOGRAPHIE 174

TABLE DES MATIÈRES 175

Imp. F. Eymond, 30, av. Félix-Viallet
Grenoble